

2014 年度 浦野ゼミ卒業論文

政策形成過程における〈協働をベースとしたローカル・ガバナンス〉の再構築  
—東京都三鷹市における行政・議会・住民の三者関係を研究事例に—

主査 浦野正樹教授

早稲田大学 文化構想学部 社会構築論系 4 年

浦野ゼミナール（地域・都市論）所属

1T110221-6 大沼 稔

## 目次

序章 はじめに.....	p.3
1 研究動機と問題意識	
2 研究目的	
3 調査方法と論文構成	
1章 地方分権改革に伴う「協働」の兆しとローカル・ガバナンスの変容.....	p.6
1 地方分権改革の背景	
2 協働の概念	
3 地方分権改革によるローカル・ガバナンスの変容	
2章 政策形成過程における市民参加による「協働」の手法とその効用.....	p.21
1 政策形成過程における協働	
2 行政－住民間の協働	
3 議会－住民間の協働	
3章 三鷹市における「協働」のあゆみ.....	p.38
1 三鷹市概要	
2 三鷹市における協働とその歴史	
4章 三鷹市における「協働」の現状と課題.....	p.47
1 行政－住民間の協働	
(1) みたか市民プラン 21 会議	
(2) 無作為抽出方式による市民参加	
2 議会－住民間の協働	
3 三鷹市が抱える課題	
5章「協働」によるローカル・ガバナンスの再構築－協働のまち三鷹となるために－...	p.68
終章 おわりに.....	p.82
1 論文のまとめと関係図	
2 論文の意義	
3 謝辞	

～参考文献一覧～

## 序章 はじめに

### 1 研究動機と問題意識

現代の地方自治を論じるうえで「協働」という言葉を目にしなないことはない、といっても過言ではない。その背景については1章で論じていくが、現在「協働」が一種のブームになりつつある。たとえば地方自治体の部署や各課の名においても、「市民協働推進部」や「市民協働課」のように、「協働」の文字が用いられていることも少なくない。

ところが、協働とは名ばかりで実態を伴わず、言葉だけが先走りしている感があるのもまた否めない。というのも、理想的な協働と現実との間には乖離が往々にしてあるからだ。具体的には、協働、つまり行政と住民は「対等な関係」にあるといいつつも、その実態はNPO等の市民団体が行政の下請け機関と化していることも珍しくない。これを見て、協働とは行政のコスト削減やスリム化が本音であり、市民に負担を強いるための建前に過ぎない、と指摘されることもある。実際、とある地方議会議員は行政－住民間の協働について「協働とは形式的なものに過ぎず、行政が主導権を握っていることに変わらない。いわば行政のアリバイづくりのようなものだ。」と述べていた。

ところで、そもそも「協働」の定義とは何なのだろうか。今後の地方自治において協働が形骸化して名ばかり協働になる前に、いま一度協働の概念を押さえる必要があるのでは、という思いが筆者の研究動機である。

研究対象地は、東京都三鷹市とした。三鷹市は行政－住民間の協働に関して先進自治体として名高いからである。『日経グローバル』(No.237, 2014.2.3)<sup>1</sup>によると、行政運営革新度を評価する総合評価で全国の地方自治体のなかでも例年上位に位置している。近年では、「三鷹市自治基本条例」制定に市民団体が積極的に関わり、文字通り行政と市民の協働が実践されたことが記憶に新しい。また、政策形成過程において「無作為抽出方式による市民参加」を推進していることも先進自治体と言われる所以の一つである。

三鷹市をこのように紹介すると万事順調なように思えるかもしれない。しかし、ローカル・ガバナンスという観点から考えると、一つの疑問が浮かんでくる。それは、「三鷹市議会の立ち位置」である。本来、二元代表制を担う行政と議会は均衡関係にあることが望ましい。現に、議会には行政に対する監視機能を果たすことが求められている。しかし、三鷹市のように行政－住民間の協働が進んだ自治体においては、議会の存在意義が相対的に縮小しているのではないだろうか。というのも、本来、議員には住民の代表として住民の声を行政に反映させるという役割があるはずだが、その役割を行政も担い始めたからだ。このままで良いはずがない、というのが筆者の問題意識である。

果たして三鷹市議会議員は現状をどう捉えているのだろうか。三鷹市の市民活動経験者は、「議員に問題を持ちかけるよりも行政に持ちかけた方が自分の意見が政策に反映される」と語っていた。このままでは行政において市民参加が進む一方で、ますます議会は市民に

---

<sup>1</sup> 日本経済新聞社産業地域研究所『日経グローバル』(No.237)「厚木市、僅差で三鷹市を抜き初のトップに」(pp.10-31)を参照。

とって遠い存在というばかりでなく、その存在意義すら危ういという事態に陥りかねない。

行政や首長と住民の距離が身近になりつつある一方で、議会においてはなかなか協働が進まない現状が問題である。そのみならず、近年地方議会や議員に対しては世間から厳しい目を向けられている。議会の形骸化が指摘されるほか、議員報酬や議員定数の削減が議会改革の第一声に挙がることも珍しくない。さらに極端なものを言えば、議員不要論や議員活動をボランティアにすべきという声すら挙がることもある。果たして、このような現状を変えるためには、議会にはどのような改革が求められているのだろうか。

ローカル・ガバナンスを担う主体として、行政・議会は住民といかに協働していくべきか、先行事例を提示しつつ論じていきたい。ただその際は、先進事例や理論などにこだわってむやみに改革の必要性を説くのではなく、各アクターの認識を踏まえたうえで、三鷹市という自治体で実現可能な協働のあり方を探ることとする。特に、議会においてどのような取り組みが求められ、その結果、ローカル・ガバナンスがどのように再構築されるのか、以下で考察していきたい。

## 2 研究目的

以上の問題意識のもと、本論文では以下の3つを研究目的と考えている。

- ・「協働」とは何かを明らかにし、その効用を論じる。
- ・三鷹市ではどのような取り組みが行われているのか、その実態に迫る。
- ・ローカル・ガバナンスの主体である行政と議会においていかに市民参加を進めることで行政・議会・住民の三者による「協働」が成立するのか、またローカル・ガバナンスがどのように再構築されるのか、その手法について考察する。

前述のとおり、三鷹市を扱うことで先進的といわれる自治体の協働のあり方を考察する。そのためにも、三鷹市政の協働の歴史を振り返るだけでなく、三鷹市が参考にした外国の事例についても言及する。ただ、その前にそもそも協働とは何か、なぜ必要になったのか、という背景について論じる必要がある。そこで、協働の概念や背景を先に論じていく。

また、三鷹市において協働が盛んになることで生じた問題点をも明らかにする。言うまでもなく、本来、協働とは望ましいものである。しかし、ローカル・ガバナンスの主体である行政と議会のバランスが保たれているということがその前提にはある。つまり、外から見ると先進自治体のように思われる三鷹市においても、内部では深刻な問題を抱えている。それは、いかにして議会－住民間の協働を推進するか、である。このままでは、二元代表制であるはずの行政と議会間の不均衡に拍車をかけかねない。協働が進まない障壁は何なのか、あるいはその障壁を乗り越えるためには何が必要なのかを明らかにする。

そうすることで、ローカル・ガバナンスという視点からより望ましい市民参加、協働のあり方を探り、三鷹市において実現可能な取り組みを考察する。そして、政策形成過程における協働をベースにしたローカル・ガバナンスの再構築を図ることとしたい。

### 3 調査方法と論文構成

本論文作成にあたっては、文献調査と実地調査により研究を進めた。

文献調査では、早稲田大学の図書館のほか、三鷹市に関する文献を集めるために三鷹市立図書館を利用した。また、いくつかの行政資料は三鷹市役所にて購入したほか、三鷹市ホームページに掲載されているデータも有効活用した。そのほかにも、web 資料を参考文献として用いた。詳細は巻末の参考文献リストを参照されたい。

実地調査では、月に一回開催される三鷹市民の会の定例会に参加したほか、月に二回程度開催される三鷹市「議会改革検討委員会」を傍聴した。そして、三鷹市行政職員や三鷹市議会議員、市民団体に属する三鷹市民の方々などにヒアリング調査を実施した。また、筆者の地元でもある調布市は、三鷹市と隣接自治体であるだけでなく、つい最近、議会改革が推進されはじめた。そのため、調布市議会議員にもお話を伺ったほか、議会に対する市民参加の一手法として注目を浴びている「議会報告会」にも筆者自らが参加した。

論文構成は、1章では地方分権改革の潮流を一つの軸に、協働という概念がどのように生じたのか論じていく。また、地方分権改革はローカル・ガバナンスの主体としての行政・議会の関係性にも変化をもたらした。そのため、議会が本来果たすべき機能について言及しつつ、市民参加や協働について考察する。2章では、まず本論文で扱う政策形成過程の協働について論じることで、本論文で扱う協働の範囲を限定する。その後、行政－住民間、議会－住民間の協働について、前者は他国で取り込まれた手法を日本で取り入れた自治体を先行事例として紹介する。後者は、現代の地方自治を考えるうえで不可欠な議会改革、特に議会における市民参加として機運が高まっている「議会報告会」を中心に論じていく。

3～5章では、三鷹市というミクロな視点から、過去と現在、そして未来という時間軸に分けて三鷹市の協働について論じる。3章では三鷹市における協働のあゆみについて、年表をもとにふり返る。4章では三鷹市における協働の現状及び課題について、客観性を有する外部評価をもとに言及する。そして、5章では各アクターへのヒアリング調査を踏まえたうえで、ローカル・ガバナンスを再構築するべく、三鷹市で実現可能性のある協働、特に議会における市民参加のあり方を考察し、最終的に提言することとする。

---

【注】：本論文で扱う以下の用語について、はじめに筆者の認識を示す。

・ <住民> と <市民>

住民と市民については、論者によっては区別する者も少なくない。しかし、筆者は両者を特別に区別することはせず、文脈に応じて使い分ける程度にとどめることとする。

・ <市民参加> と <協働>

協働の概念が抽象的である以上、市民参加と協働をどう区別するかは論者によって異なる。筆者は市民参加を協働の一手法として捉えるが、両者はほぼ同義であると考えてもよい。

## 1章 地方分権改革に伴う「協働」の兆しとローカル・ガバナンスの変容

### 1 地方分権改革の背景

行政と市民との協働という考えは、1990年代以降の地方分権改革の潮流と無縁でない。地方分権という地方自治体における団体自治のあり方をめぐる大きな制度的変動のなかで、住民や地域に対する政策のあり方が見直されたのである。地方自治体の政策方向こそが行政と住民による協働（パートナーシップ）という考え方である。そこで、まず地方分権改革の背景についてみていきたい。

90年代以降、分権改革が推進された一般的な背景について、玉野和志は以下の二つを挙げている。一つは、1991年に起こった湾岸戦争における日本の対応をめぐる問題に端を発した政治改革と役割分担論の高まりである。政治改革については、表向きは金権腐敗体質の克服が挙げられる。ところが、実際は80年代以降の保守回帰傾向と革新勢力の衰退により、左翼勢力を排除した二大政党制による政権交代可能な体制を実現しようという動きが目立った。そのようなときに湾岸戦争が勃発した。かねてからグローバル化の趨勢もあり、中央官庁は外交等の本来国が行うべき事務に専念し、内政的なことは極力地方自治団体に委ねるべきである、という役割分担論が注目を集めた（岩崎ら監修, 2010, pp.135-136）。

もう一つの背景は行政改革の流れである。つまり、規制緩和や民営化によって内需拡大を推進しようという、主に財界による考え方である。中央官庁では、分権改革を機に行政のスリム化や、補助金ないし交付金の削減を図る動きが見受けられた。それが如実に表れたのが市町村合併の推進である。地方分権という、中央官庁の権限を弱め、これを地方に移譲させるためには、まず移譲を受ける地方自治体の受け皿づくりが必要だからである。全国の市町村は合併してより大きな自治体となるか、合併をせず交付税の削減にいかにか耐えるのか、という選択を迫られたのである（同上 pp.136 及び羽貝編著, 2007, pp.44-45）。

そこで、将来予想される交付税の削減を見込んで、いかに公的サービスの水準を維持して財政を削減するのかが地方自治体において模索された。職員削減はもちろんだが、限度がある。そこで、地方自治体政策の基本的な原則として浸透したのが、行政と住民の協働（パートナーシップ）という考え方である。そこでは地方分権改革の過程<sup>2</sup>（表1-1参照）で実現した機関委任事務<sup>3</sup>の廃止も少なからず意味を有した。機関委任事務が一部自治事務になることで中央官庁に統制されることなく、工夫によっては各自治体が地域の実情に即した執行が可能になったからである。玉野は「財源の確立ではなく不足こそが、かえって地方自治体をして、本来、連帯すべき相手を改めて自覚させたといえるのかもしれない」と述べている（羽貝編著, 2007, p.45）。

<sup>2</sup> 1995年7月に設置された地方分権推進委員会第1次～4次勧告の意義は機関委任事務の廃止にある、と辻山は指摘する（辻山編著, 1999, p.9）。

<sup>3</sup> 自治体の首長を国の下部機関とみなして執行させる事務のこと。都道府県の事務の7～8割、市町村事務の3～4割を占めるといわれていた。機関委任事務のうち、ごく例外的に事務そのものを廃止したものや、国の直接執行事務としたものを除いて、すべてが自治体の事務である自治事務と法定受託事務に振り分けられた（磯崎ほか, 2014, p.36）。

このように、かつての財政基盤を失い、これまでのような公的サービスを維持し得ない地方自治体が、一方で機関委任事務の廃止など地方分権の推進により、一定の裁量権を得ることで、住民とともに公共的なサービスの供給をめぐる役割を分担し合うという新しい公共のあり方を模索していくことになったのである（羽貝編著, 2007, p.45）。

従来は、公共といえば統治を行う制度的な主体としての政府（ガバメント）、特に行政が責任を持って行うべきと考えられてきた日本においては画期的なことである。それゆえ、地方分権の進展は行政や議会といった地方政府（ガバメント）のみならず、住民を含めた地域の多様な主体が絡み合うことで統治が実現するというガバナンスのあり方が問われる契機となったのである。

羽貝正美は地方分権改革と協働、そしてローカル・ガバナンスの再構築について、次のように述べている。

分権改革は自治・分権改革であり、その改革作業は住民と地方政府（行政・議会）の双方に深く関わっている。重要なことは、最も身近な地域における自立した住民の共同が地域の自治を促し、参画の拡充やより望ましい協働のあり方に連動していくこと、また地方政府の自己改革を促していくことを展望しつつ、基礎自治体としてのガバナンス改革の方向を見定めることである。基礎自治体の新しい地平は、ローカル・ガバナンスの再構築、すなわち住民参加型自治の充実の上にはじめて拓かれるのではないだろうか。

（羽貝編著, 2007-a, p.29）

このように、地方分権改革の推進は「協働」（パートナーシップ）という概念をもたらしたのみならず、住民参加や参画、そして協働は地方政府のあり方にも影響をもたらしたのである。今後の地方自治のあり方を講じるうえでは、住民参加を基盤とした自治について思考を巡らせる必要があるだろう。ローカル・ガバナンスを考えるうえで、それほど住民の存在を軽視できない時代が現代なのである。

本章3節では地方政府、すなわちローカル・ガバメントが地方分権改革の潮流のなかでいかに変容してきたのかを見ていくこととする。果たして、ローカル・ガバナンスを構成する行政（首長）と議会の関係にどのような変化が生じたのであろうか。あるいは、両者の間に確かな差が生じたのは何故なのだろうか。ローカル・ガバナンスの概念とともに、本来、議会が果たすべき機能を列記しつつ、これらについても言及したい。

だが、その前に「協働」という言葉について触れる必要がある。そこで、本章2節ではそもそも「協働」とは何か、という根本的な問いについて多角的にアプローチすることによって、その概念を明らかにしていくこととする。

表1-1 90年代地方分権改革の流れ

年代	月	内閣	出来事
1991	1	海部 <sup>2</sup>	湾岸戦争勃発
	7		第3次行革審第1次答申
	12	宮沢	第3次行革審「豊かな暮らし部会」地方分権特例制度(パイロット自治制度)提案
1993	6		衆参両院が「地方分権の推進」決議
	8	細川	自民党政権崩壊、細川連立内閣誕生
	10		第3次行革審最終答申【「規制緩和」と「地方分権」に重点】
1994	10	村山	地方六団体「地方分権推進に関する意見書」提言
	11		第24次地方制度調査会「地方分権の推進に関する答申」
	12		地方分権推進大綱策定
1995	3		市町村合併特例法改正
	5		地方分権推進法成立
	7		地方分権推進委員会発足
1996	3	橋本 <sup>1</sup>	地方分権推進委員会「中間報告」提出 ○地方分権推進の趣意 ○国と地方の新しい関係 ○地方公共団体における行政体制等の整備 等
	12	橋本 <sup>2</sup>	地方分権推進委員会「第1次勧告」 ○機関委任事務制度の廃止と廃止に伴う従前の機関委任事務の取扱い ○国と地方公共団体の関係ルール(国の関与の一般原則と類型) ○個別行政分野での権限移譲 等
1997	7		地方分権推進委員会「第2次勧告」 ○機関委任事務制度の廃止と廃止に伴う従前の機関委任事務の取扱い ○国と地方公共団体の関係ルール(国の関与の手続き等) ○地方公共団体の行政体制 ○国庫補助負担金・税財源 ○都道府県と市町村の新しい関係 ○必置規制・地方出先機関 等
	9		地方分権推進委員会「第3次勧告」 ○地方事務官 ○事務区分(駐留軍用地特措法等)
	10		地方分権推進委員会「第4次勧告」 ○機関委任事務制度の廃止と廃止に伴う従前の機関委任事務の取扱い ○国の関与の基準と従前の団体(委任)事務の取扱い ○国と地方公共団体の関係ルール(係争処理の仕組み) ○市町村の規模等に応じた権限移譲
1998	5		地方分権推進計画閣議決定
	11	小淵	地方分権推進委員会「第5次勧告」 ○公共事業のあり方の見直し ○非公共事業のあり方の見直し ○国が策定又は関与する各種開発・整備計画の見直し
1999	3		第2次地方分権推進計画閣議決定
	7		地方分権一括法成立 市町村合併特例法改正
2001	6	小泉 <sup>1</sup>	地方分権推進委員会「最終勧告」
	7		地方分権推進委員会解散
	9		地方分権改革推進会議発足
2002	11		「今後の基礎自治体のあり方について」(西尾私案)提出
2003	6		地方分権改革推進会議「三位一体の改革についての意見」
	11		第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」
2004	5	小泉 <sup>2</sup>	「地域自治組織」が「地域自治区」として法制化

注:内閣総理大臣の名前につく上付き数字は内閣の次数を表す

(岩崎ら監修, 2010, p.141表III-1-1-1及び地方分権推進本部, 2000, p.3をもとに筆者作成)



## 2 協働の概念

協働という言葉は、地方自治を語るうえで不可欠な存在になりつつある。実際に、現在多くの地方自治体では協働が推進されており、協働を担当する部署が設置されるほど重要な意義を見出されている。しかし、その定義は非常に曖昧であり、そもそも協働とは何かという根本的な部分まで理解がなされていることはそう多くないように思われる。つまり、協働が一種のブームとなっている節がある。それどころか、自治体によっては協働とは名ばかりで実質を伴わないものも少なくない。それゆえに、協働とは聞こえのいい便利な言葉であって、役所が住民に押し付けているのが実態なのではないのか、という批判もある。

改めて、協働とは何なのだろうか。本章1節では、地方分権改革の流れから協働という考え方が生まれたことを既に述べたが、2節では協働について市民参加論及びガバナンス論という二つの観点からアプローチを試みたい。

### (1) 協働の誕生

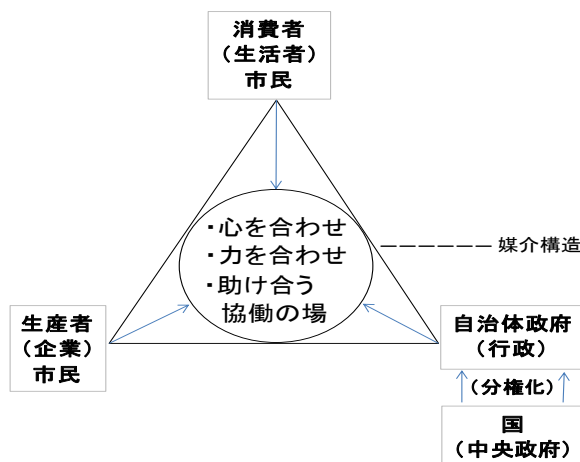
協働という概念を初めて日本に紹介したのは行政学者の荒木昭次郎である。ただ、もともとはアメリカの行政学者ビンセント・オストロム (Vincent Ostrom) が 1977 年に造語したコプロダクション (Co-production) を和訳したものである。字義を見てもわかる通り、コプロダクションは対等、協力 (Co) といった意味と生産、提供を意味する (Production) の二つから構成されている。

荒木によると、オストロムは「地域住民と自治体職員とが協働して自治体政府の役割を果たしてゆくこと」(荒木, 1990, p.6) という意味を一語で表すためにコプロダクションという語を造りだしたという。もう少し具体的にいうと、「自治体政府が地域住民の福祉向上のために有用であると判断を下した公共的性質をもつ財やサービスを生産し提供していくこと」(同上 p.9) となる、と荒木は述べている。

では、荒木自身はコプロダクションをどのように定義しているのだろうか。荒木は、「地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意志に基づいて判断した公共的性質を持つ財やサービスを生産し、供給してゆく活動体系である」(荒木, 1990, p.9) と定義している。

以下の図1-1は行政が公共サービスの生産・提供をする際に、サービスの提供を担う生産者(企業)市民だけでなく、サービスの受益者である消費者(生活者)市民が積極的に関与することで、よりよいサービスの提供が可能になるというコプロダクションの概念を図化したものである。荒木は、地域社会の担い手として生活者市民と生産者市民、自治体政府の三つを考慮しており、協力し合う「場」となる媒介構造を設けることによって協働体制は確立されると述べている。さらに、荒木は「これらの三つの主体には地域社会の発展のために、それぞれがそれぞれの立場で役割を果たしつつ、相互の間の協力協調作用を行っていくという協働の精神が求められる」(荒木, 1990, p.14)と論じている。

図1-1 荒木の考える協働のイメージ図



(荒木, 1990, p.13 より引用)

では、そもそもなぜ協働が必要なのだろうか。今日の自治体政府の役割のうち大きな比重を占めるのは、公共的な性質を持つ財やサービスの生産・供給の面である。ただ、都市的生活様式の普及に伴い、地域住民の日常生活に不可欠な財やサービスは変化しており、従来の一律的な基準による対応では不十分になってきたのが今日である。そのため、多様な住民ニーズに行政側が対応するためには、もはや住民の理解と協力、そして参加なくしては円滑にいかないのである（荒木, 1990, p.11）。

また、協働をすることで行政と住民の双方にどのような効用がもたらされるのであろうか。まず、行政は住民ニーズを精確に把握し、住民の意思に即した政策を実施することが可能となる。一方、住民も従来のように過度に行政依存することなく、住民自らが自治の重荷を担い、行政との緊張関係を保ちつつ常に政府活動に目を向けることで、自立する市民への脱皮を促す効果が期待されると荒木（同上 p.12）は述べている。

これらのことは地方分権が進展した結果、地域行政を担う主体として、行政のみならず、市民や企業といった新たなアクターが出現したという地方分権改革時代の潮流における協働の兆しと通ずるものがある。どちらもやむに已まれぬという消極的な理由から協働の必要性を実感したことに起因しているのだ。

ただ、本来、英語のコプロダクションの字義やアメリカでの議論からすると、「協産」や「協供」と和訳することも考えられるが、荒木が「協働」という言葉に訳したことにより、本来コプロダクションが有する言葉の意味とは相違してしまい、その後の日本独自の行政制度のもとで新たな概念として形成されたと考えられる、と若杉英治は指摘する（若杉, 2012, p.34）。

そこで、コプロダクションが「協働」という新たな概念としてどのように展開したのか、市民参加論（市民からの視点）とガバナンス論（行政からの視点）という二つの側面から検証したい（若杉, 2012, pp.33-40）。

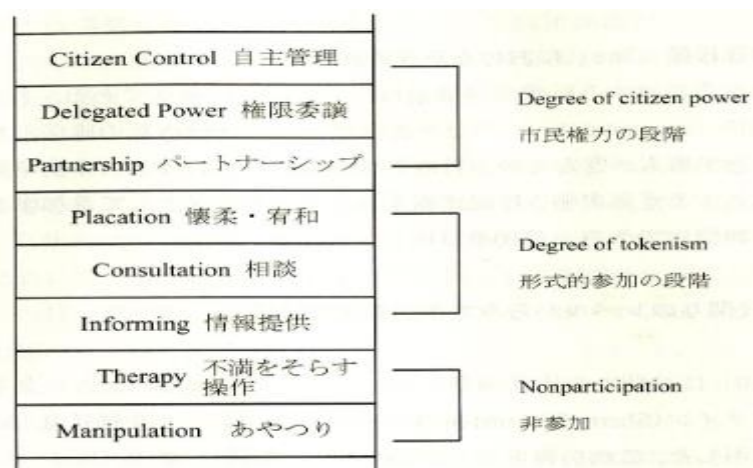
## (2) 市民参加論からのアプローチ

市民参加論を論じるうえで、基礎となっているのがシェリー・アーンスタイン (Sherry R. Aronstein) の著書『市民参加の梯子 (A Ladder of Citizen Participation)』(1969)である。

田尾雅夫は、下位の「あやつり」や「不満をそらす操作」は論外であると述べているほか、最上位にあたる「自主管理」も除外した方が現実的であると指摘する。つまり、田尾によればその間の5段階が今では現実的な市民参加であるという(田尾, 2011, pp.118-119)。

アーンスタインは市民参加の梯子理論のなかで、協働の類似概念でもある「パートナーシップ」を6番目の段階にあると位置づけている(図1-2参照)。すなわち、形式参加から市民権力へ移行する段階を指している。若杉によると、日本においても1970年代以降、多くの論者により市民参加論が議論され、「パートナーシップ」が取り上げられてきたが、その見解はアーンスタインの市民参加論を基本的に踏襲するものであったという(若杉, 2012, p.35)。

図1-2 アーンスタイン「市民参加の梯子」



(高橋・佐藤編著, 2013, p.20 より引用)

そもそも、日本において市民参加が盛んに論じられたのは、1960年代後半から70年代初頭の高度経済成長期と重なる。社会経済の変革期を迎える一方で、高度経済成長の負の側面として公害や都市問題が顕在化し、全国各地で住民運動が展開された。これらは政治や行政への住民不信のあらわれでもある。そうしたなか、住民の支持を得て登場したのが革新首長である。革新自治体では市民との対話や参加が積極的に行われ、首長と市民の心理的距離の短縮が試みられた。

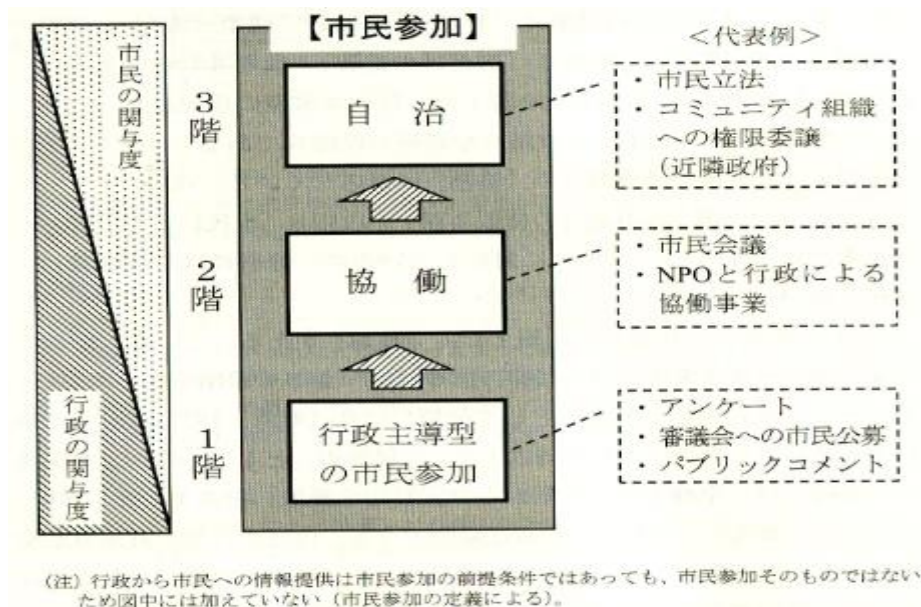
高度経済成長の終焉とともに革新自治体は退潮していき、70年代後半以降、住民運動は沈静化した。ただ、革新自治体における市民参加の成果は、その他の自治体政策にも影響を及ぼした。例をあげると、市民会議や住民協議会、住民による施設の管理運営など、市民参加のシステムが整備されたのである。

1980年代後半から90年代にかけて、地方分権が進むとともに、「協働」や「パートナーシップ」の重要性が論じられ始めた。そして90年代後半に市民参加が新たな展開を見せた。その契機となったのは阪神淡路大震災(1995)である。大災害という困難な状況下で、ボランティアの存在が注目を集めた。つまり、行政の限界が明らかになる一方、公共的社会問題解決の担い手として、市民の自発的な活動が重要であることが認識されたのである。その後、1998年のNPO法(特定非営利活動促進法)など、市民活動に関する法律が整備されるなか、2000年の地方分権一括法施行後は地方自治体にとっても市民参加が重要視されたことから協働についても同様に議論されることになったのである。

佐藤徹は市民参加と協働の概念について、「市民参加のエレベーター・モデル」を用いて表現している。佐藤は市民参加を「市民が地域的公共的課題の解決に向けて、行政や社会等に対して何らかの影響を与えようとする行為である」(原田監修, 2006, p.5)と定義したうえで、行政と市民の関与度の違いをエレベーターのように図示することで協働を説明している(図1-3参照)。

図1-3を見てもわかる通り、佐藤は協働を市民参加の一形態として議論しているに過ぎないことがわかる。佐藤自身も「往々にして『参加から協働へ』というように、『協働』は『参加』の発展概念としてとらえられることも多いが、(中略)『協働』を『参加』の一形態としてとらえている。またアーンスタインの梯子モデルの第5段階[ママ]に位置づけられている『パートナーシップ』は、市民との『対等性』を表すものであり、また協働原則の一つにすぎないことから、協働の前提条件である」(高橋・佐藤編著, 2013, p.23)と述べている。

図1-3 市民参加のエレベーター・モデル



(高橋・佐藤編著, 2013, p.23 より引用)

また、今井照は市民参加を政治参加と行政参加に分けて議論し、協働が行われる分野をより明確にしている（今井, 2006, pp.91-93）。今井によると、1970年代に議論されたパートナーシップは行政の施策に対する反対運動といった、いわゆる市民運動のなかで、行政と対立する存在の市民が自分たちの生活を守るための手段としての市民参加を指していたという。つまり、1970年代の市民参加は政治参加であり、1990年代後半以降に活性化した市民参加は行政参加という新たな市民参加である、という。したがって、市民と行政の協働が行われる分野の市民参加とは、言うまでもなく1990年代後半以降の行政参加のことである。今井の捉え方によると、市民にとって行政との協働はあくまで行政参加の一形態であり、市民参加の一手法に過ぎないことがわかる（若杉, 2012, pp.36-37）。

一般的に、協働は市民参加の発展形態のようにも思われるかもしれない。筆者自身も、協働の一手法として市民参加を捉えている。しかし、論者によっては上記のように協働は市民参加の一手法に過ぎないと考える者も少なくないことがわかる。

### (3) ガバナンス論からのアプローチ

1990年代初頭、欧米では公共サービスの担い手は行政である、という従来の考えのもと進められてきた福祉国家の維持が困難になった。そのため、公共サービスの提供のあり方を大きく転換せざるを得なくなったのである。そこで、浮上したのが NPM (New Public Management) 理論である。NPM 理論とは、公共サービスの提供を行政だけが担うのではなく、民間企業や市民、NPO を含めた形で考え、行政運営の効率化を図るものである。

このような潮流のなかで、政府と議会が市民を管理・支配するというガバメントという考え方に対して、行政や民間企業、市民といった多様なアクターによって地域の課題に取り組むガバナンス論が注目を集めた。

日本においても1990年代後半になって「ガバメントからガバナンスへ」という議論が盛んになされた。特に、機関委任事務の廃止等により自治体の自己決定権を活用し、地域の特性を活かしたまちづくりの必要性を説いた地方分権一括法（2000年）の施行は、地方自治体におけるガバナンス重視に拍車をかけた。

若杉は「NPM 理論の展開や地方分権一括法の施行により、地方自治体にとって地域社会のガバナンスも重要な政策課題となってきたことから、市民と行政との協働が地域経営に欠かせない手法と認識されているのである」（若杉, 2012, p.38）と述べている。このように、行政運営の効率化を目指す NPM 理論と、行政と住民の協働の概念には通ずるものがある。したがって、地方自治体が住民との協働を積極的に推進する要因をそこに見出すことができるのである。

NPM 理論では、民活・財政再建政策の手法として民営化とアウトソーシング（外部委託）があるが、若杉は「アウトソーシングは協働の類似概念でもある」（若杉, 2012, p.39）という。ところが、外部委託とは下請けと何ら変わらず、協働とはいえないのではないかという指摘も十分に想定される。

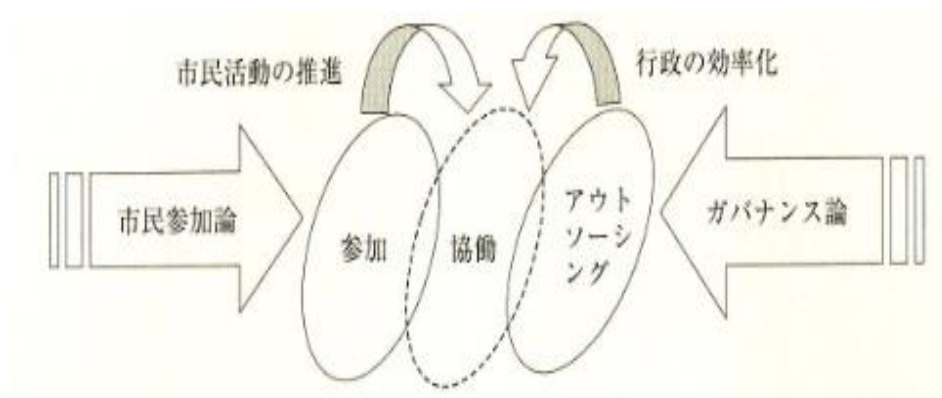
この点について総務省は、「たとえ外部委託契約に基づくものであっても行政が決定した業務内容を単なる手足として実施するものではなく、公共的目的を共有し、業務内容の決定にも参画し、相互に連携する関係であれば地域協働と捉えることができる」(総務省, 2005, p.16) と考えている。つまり、総務省はアウトソーシングと協働の違いについて、協働は単に下請けとして公共サービスを提供しているのではないことを挙げているのだ。したがって、総務省の定義によれば、市民の主体性が見出せれば「協働」と捉えることができるのである。

また、柳至は外部委託を積極的に行う地方政府の特徴として「①リソースが不足しており、②NPO・市民団体からの働きかけが活発で、パートナーシップの土壌がある」(辻中・伊藤編著, 2010, p.92) ことを挙げている。たしかに、コスト削減という思惑も否めないが、同時に協働の素地のある地域で外部委託が行われやすいこともまた事実である。

このように考えると、公共サービスの生産・提供への市民参加の手法であるアウトソーシングは、協働の概念と通ずる点も少なくないことがわかる。

若杉はこれまでの協働に関する議論を以下の図1-4のようにまとめている。このように、協働は市民参加論、すなわち市民の視点から見れば市民参加の一手法であり、ガバナンス論、すなわち行政の視点から見ればアウトソーシングに重なる部分も少なくないのである。そして、吉田信雄は協働の背景として①ニーズの多様化、②行政サービスの民営化、③NPOの台頭の三つを挙げている(武藤編, 2000, pp.54-55)が、②・③に関してはそれぞれガバナンス論・市民参加論からアプローチした際に言及したものと重なる部分が多いということが改めて明らかとなる。

図1-4 協働への二つのアプローチ



(若杉, 2012, p.40 より引用)



### 3 地方分権改革によるローカル・ガバナンスの変容

本節を論じるまえに、そもそもローカル・ガバナンスとは何かを明らかにしたい。羽貝は、ローカル・ガバナンスという概念について以下のように述べている。

「ローカル・ガバナンス」という概念は、議会という制度化された場に加え、自治体に新たな自治と政治の場・空間を柔軟に形成すること、そうした場・空間における住民相互、住民と行政、住民と議会との重層的な協議（話し合い）を通して、多様な自治体政策をより望ましいかたちで実現していく、そうした自治体における自治の実践の方向性を表現した期待概念である、と説明できる。改めて簡潔な定義を試みるならば、「住民の自治、地域の自治と自己決定を重視し、同時に立案から評価に至る政策過程に広く住民の参加・参画を促しながら、求められる自治体政策の実現を志向する自治体の自己統治のあり方、住民参加型自治の実践」と定義できるのではないだろうか。

(羽貝編著, 2007-b, pp.261-262)

ローカル・ガバナンスについての定義は必ずしも一様ではない。しかし、ローカル・ガバナンスの主体としては、行政と住民のみならず、地方議会の存在も不可欠である。羽貝のいう「住民と行政、住民と議会との重層的な協議」こそ、本論文の中核にあたる、行政・議会・住民の三者「協働」によるローカル・ガバナンスの再構築の一つのあり方である。

ところで、ローカル・ガバナンスに対応する語として、ローカル・ガバメントがある。ローカル・ガバメントとは統治機構、すなわち地方政府を指し、具体的には行政と地方議会を意味する。真山達志は、近年ガバナンス論の名のもとに、地方政府としての自治体の検討がないがしろになっているのではないかと警鐘を鳴らす。つまり、これからの時代の自治体行政と議会の役割や機能、あるべき姿を検討することが急務であるとし、はやりローカル・ガバナンス論ではなく、ローカル・ガバメント論の必要性を説いているのである（真山編著, 2012, pp.9-11）。

山本啓は「ガバメントからガバナンスへ」というキャッチフレーズについて、「ガバメントに代わってガバナンスに転換してしまうということではなく、もっぱらガバメントに委ねられてきたガバニング・プロセスを他のセクターとともに担う『コー・ガバナンス<sup>4</sup>』として再構築していくという意味」（山本, 2014, p.8）と述べているが、ローカル・ガバナンスを考えるうえで、多様なアクターが参加したところで依然として行政と地方議会が重大な役割を担うことには変わらない。

それでは、地方分権が進むことにより、ローカル・ガバメントを構成する行政（首長）と議会の関係性にそれぞれどのような変化が見られたのだろうか。

機関委任事務の廃止を含めた地方分権の進展は、地方における決定権に関する自由度の

---

<sup>4</sup> co-governance 共治・協治と訳す。山本啓によると、「新しい公共」を担う公・私・共の各セクターによるガバナンスのこと（山本, 2014, p.v, p.8などを参照）。

高まりをもたらした一方で、地方の政治システムのバランスに変化をもたらした。首長は議会を統制下に置くために、「議会改革」の名のもとでややパフォーマンス気味にリーダーシップを発揮した例が少なくない。これに対して議会は劣勢ではあるものの、「議会軽視」と訴え、自らの役割と存在意義を主張している。

本来、首長と議会は二元代表制として、地方政府の統治構造の骨格を形成している。二元代表制の根拠となる条文は、憲法第 93 条第 1 項「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。」、同じく第 2 項「地方公共団体の長、その議会の議員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」（一部抜粋）にある。このように、住民が首長と議員を直接選挙する制度のことを二元代表制という。

また、二元代表制については、双方が互いに干渉する独自の規定が地方自治法において定められている。たとえば、議会による長の不信任決議（地方自治法第 178 条）や長による議会の解散権（同法第 178 条 1 項）などがある。これらの規定からも明らかなように、二元代表制の意図するところは、権力分立と均衡関係を保つという点にある。したがって、首長と議会による対立関係や緊張関係は、二元代表制のもとでは当然想定されるものである。逆にいえば、政策過程において行政と議会が対立を回避するのではなく、むしろ対立を前提としながら議論を通じて、このような対立を乗り越えることが重要なのである。

一方で、二元代表制にはあらかじめ首長に優位な仕組みが内包されていることも忘れてはならない。たとえば、議会の議決に異を唱える再議請求（地方自治法第 176 条）や地方政府の代表としての首長による統轄規定（同法第 147 条）がある。そのほか、予算案の提出権限は首長にのみ認められ、議会は修正のみ認められていること（同法第 112 条）や、議会において議決または決定すべき事項を首長がやむを得ない場合に代わりに処分するという専決処分の規定（同法第 179 条）などがある。

では、そもそも地方自治において議会はどのような機能を有しているのだろうか。上田誠は以下の三つを挙げている。これらの機能は並列的にあるのではなく、代表機能は他の二つの機能の前提として存在する、と上田は指摘する（真山編著, 2012, p.46）。

#### ①代表機能

議会の議員は住民による直接選挙で選ばれると規定されていること（憲法第 93 条）を根拠とする。この代表機能は、議会の他の機能の根幹をなすものであり、何らかの事情で代表機能が弱くなると、必然的に他の機能にも多大な影響を及ぼす。

#### ②監視機能

行政活動の監視を通じて、適正な地方行政を確保しようとするものであり、予算や決算の議決を通じたチェックや、検査や監査によるチェックがある。住民の民意を代表する議会が行政を監視、統制することによって住民の意思が反映された民主的な行政運営の実現を目指すものである。



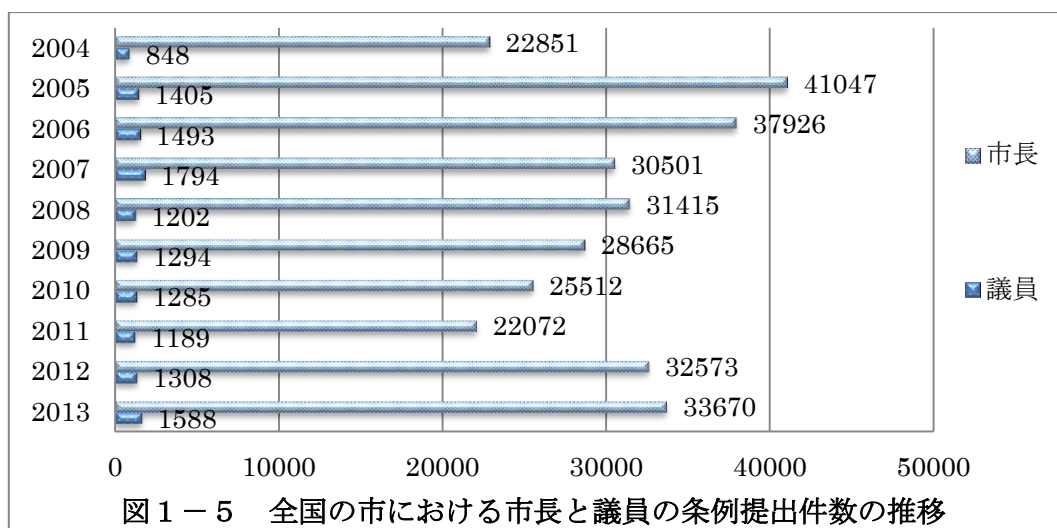
この監視機能をめぐる議会と首長の関係は、首長及び行政が有する政策執行権に対する議会側の監視、すなわち議会が首長に権利行使する関係である。しかしながら、監視される側の首長が議会解散権を有している。したがって、監視機能は必ずしも一方交の関係ではなく、相互作用が働くことも想定される。

### ③政策立案機能

一般に条例を提案することを指し、議案提出権（地方自治法第 112 条）や議決権（同法第 96 条）などが根拠となる。また、行政の条例案を修正することについても、監視機能の一環として捉えることができる一方で、政策立案機能の行使とも考えられる。

本来、議会には上記の機能があるのだが、近年議会に対する風当たりは強いものがある。たとえば、議会改革という何かと議員定数削減や議員報酬削減と叫ばれる。適正な数や額はさておき、それらの批判はイメージや感情によるものが多い。住民が議会への不信感を抱く背景には、議会が政策立案機能を十分に行使していないという点があるからだ。

その原因として、議会や議員の努力不足や勉強不足が挙げられることもある。というのも、あまりにも議員提出条例の数が少なく、実際は首長が提出する場合が大半だからである（図 1-5 参照）。佐々木信夫は「近年少し増加傾向にあるとはいえ、議員提出条例は数パーセントに過ぎず、ほとんどが首長提出条例である」（佐々木, 2009, p.17）と指摘する。



（全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査」をもとに筆者作成）

とはいえ、議員の条例案提出数の少なさを根拠にして、議会の政策形成への関与の低さを証明することは一概にできないかもしれない。辻山は「立法というのは自らの手で立案し決定するだけでなく、首長が提案したものを吟味し、特に修正を加え、とくに問題がなければそれに賛成することも立法の一部だ」（辻山, 2012-b, p.43）と考えている。

また、議員による一般質問や行政への要望などを通じて、議会の意向があらかじめ行政の政策提案にすり込まれているかもしれない。つまり、議会への議案上程よりも前に議会の意向が執行部において調整されている場合も多いというのだ(村松・伊藤, 1986, p.121)。

たしかに、いわゆる根回しといった議会事前手続き過程があるのは事実である。ただ、地方議会そのものが住民から見えにくい現状である以上、議員の条例提出数という客観的な数値を見て住民が議会や議員に不信感を持つことは何ら不思議でなく、むしろ当然である。村松・伊藤は、議会事前手続きについて、「議会審議の効率化の点からは、一定のメリットがあることは否定できない」(村松・伊藤, 1988, p.123)と指摘しつつも、「議会事前過程は、(中略)市民の代表が何をどう考え、どこに問題を感じているかは、できるだけ審議の場に持ち出すことが望まれる」(同上)と述べているように、見えにくい部分こそ市民に公開すべきである。そして、今後は一層議会においても政策立案機能を十全に果たすことが求められる。

それでは、いかにして二代表制の均衡に変化がもたらされたのだろうか。地方自治の統治機構において、首長の決定権に一定の優位があることは先述したが、議会による議決がなければ地方自治体としての団体意思の諸決定は行えないという点で変化はない。しかし、政策形成過程における住民参加が盛んな現状においては、実質的に多くの決定が行政によってなされている。このことが従来の二代表制とされる政策決定の仕組みに及ぼした影響は決して小さくない。本来は住民を代表するはずの議会や議員の存在意義を根本から問われかねないからだ。行政からすれば、市民参加を推進することで、従来の執行機関としての地位に加えて、住民代表機関としての正当性を高めることができた。つまり、住民意思の代表機関の主軸が議会から行政(首長)に移行したのである。

こうした動向を代表するのが、1960年代後半から70年代にかけて都市部を中心とした革新首長の出現である。市民参加が当然とされ、その進展が常態化するなか、議会もまた市民参加による首長の政策判断の正当性を容認せざるを得なくなった。つまり、革新首長のもとで市民参加が重視される一方で、議会の役割の空洞化が進んだのだ。住民参加による活動内容が直接議会に向けられたものでないにせよ、ローカル・ガバナンスという枠組みの中で議会の立ち位置を相対的に変化させたことは間違いない(新川, 2013, pp.64-66)。

本来、二代表制のもと、首長と議会というふたつの代表機関でチェック・アンド・バランス(抑制と均衡)が働くことが期待されているのは先に述べた通りである。しかし、実態は必ずしもそうではない。両者の関係は一般に「車の両輪」と例えられるが、実際は「強い首長と弱い議会」となっているのが実情で、議会が行政を監視できているのか疑問視されている。すなわち、首長の政策に対して議会が追認するという、いわば「車の前輪と後輪」となってしまう例も散見される(中邨監修, 2012, p.164)。

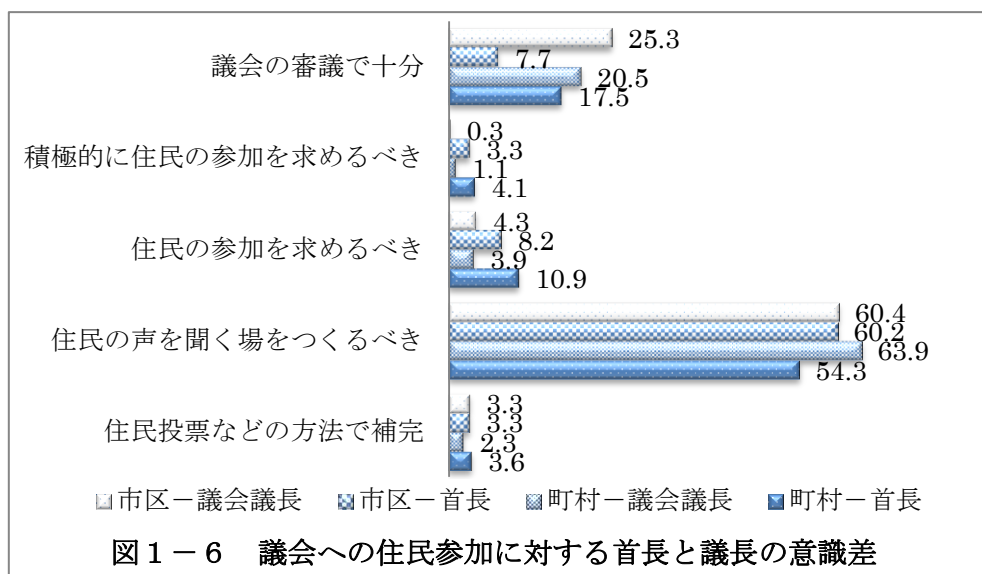
このように、地方分権や住民参加の進展など、議会を取り巻く環境は大きく変化している。ただ、議会は有権者の多様な選考を政策に反映する場であり、ガバナンスの中心に位置づけられているのは、議会の機能を見ても明らかである。濱本真輔は地方分権が進むな

か、地方議会の果たすべき役割は増加している、と論じている(辻中・伊藤編著, 2010, p.131)。

また、多様な主体が参加するローカル・ガバナンスと議会の機能強化は矛盾するものではない。詳しくは2章3節にて後述するが、江藤俊昭は首長・議会・住民の三者関係を前提として、監視・政策立案機能と住民に開かれた議会という二つの方向性を兼ね備えた「協働型議会」を提唱している<sup>5</sup>。したがって、ローカル・ガバナンスにおいて、議会が機能をより発揮することが求められているのである。だからこそ、地方分権や住民参加の推進という議会を取り巻く環境の変化により、議会改革の必要性が一層高まっているのだ。

以下の図1-6は全国の市区町村の首長と議会議長に、地方議会への住民参加の必要性を問うたものである<sup>6</sup>。データが2000年とやや古いため、現在はもう少し住民参加の必要性を感じる回答が増えていると予想される。また、これらは各議長個人の回答に過ぎず、議会議員個人々人の認識とは異なる可能性もあるかもしれないが、全国の地方自治体議会の傾向を大まかに把握するには有用だろう。

このデータから総じて読み取れることは、住民参加の必要性を、議長よりも首長の方が強く感じているということだ。「住民の声を聞く場をつくるべき」という問いに関しては議長も首長も大差ないが、「住民参加」に対する認識になると、首長が議長を上回っていることがわかる。さらに、議長に関していえば、「議会の審議で十分」と答えている割合がかなり高い。このような議長と首長の認識の差が、現在の両者の不均衡に拍車をかけたといっても過言ではない。



(社会経済生産性本部, 2003, p.38 をもとに筆者作成)

<sup>5</sup> 『協働型議会の構想』(2004)など、江藤は以前から「協働型議会」の実現を提唱している。

<sup>6</sup> この調査は2000年に社会経済生産性本部の住民参加有識者会議が、全国の市区町村長と議長それぞれ1547人を対象に行ったもので、首長は781人(有効回答率50.48%)、議長は845人(同54.62%)の回答を得たものである。

新川達郎は議会がおかれた状況について以下のように認識している。

政策選択の時代になればなるほど、長は市民参加による政策の精緻化と正当性の確保に懸命になるが、その一方では、議会の対応の遅れが目立つことになり、市民参加が議会軽視に結びついているという批判をすることがせいぜいであったのである。

このように、議会における市民参加に関する検討や論議の遅れは明らかであった。既述のように、議会はその構成員である議員が個々に行う住民との交流を市民参加と考え、それを超えて市民参加を実現できない状況に長くあった。議員自身が住民意見を反映する第一の役割を担っているという認識と、そしてそれで十分だとする自負があった。

(新川, 2013, pp.76-77)

図1-6によって、首長と議長の市民参加に対する意識差があることが明らかとなったが、各議員においても市民参加を軽視していたということが新川の指摘から明らかである。これまでは議員個人が支持者の声を代弁していればよかったのかもしれないが、行政における協働の進展を鑑みると、今後は議会全体として市民参加に対する認識を改める必要がある。少なくとも、このままでは行政と議会の均衡関係を保ちえない。

では、二元代表制として議会が行政と対等な関係を維持するには、何が求められるのだろうか。ローカル・ガバナンスを考えるうえで、行政において住民参加や協働が進む以上、議会においても住民との関係を構築し、改善する必要に迫られているということは想像に難くない。特に、議会への住民参加という視点は議会が機能を果たすうえで不可欠である。

2章ではいくつかの先行事例をもとに、政策形成過程における協働の手法とその効用について論じていく。まず、政策形成過程における協働とは何かを1節で説明したうえで、行政-住民間の協働の手法を2節で見ることにする。そして、議会においてもローカル・ガバナンスを担う主体としてどのような取り組みが求められるのか、あるいは既に取り組みされているのか、3節で見ていくことにする。

## 2章 政策形成過程における市民参加による「協働」の手法とその効用

### 1 政策形成過程における協働

荒木昭次郎が「協働」という概念を日本で用い出してから 20 年以上経過した。つまり、たしかに近年の協働ブームには目を見張るものがあるが、協働という言葉そのものはそれほど真新しいものではない。しかし、改めて荒木の協働の定義を見ると、「地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意志に基づいて判断した公共的性質を持つ財やサービスを生産し、供給してゆく活動体系である」（荒木, 1990, p.9）とあるように、協働の主体が住民と自治体職員、すなわち行政である。また、協働の原義である「コプロダクション」について、田尾は「行政が市民と協力してサービスを共同提供するというものである」（田尾, 2011, p.127）と定義している。つまり、協働とは行政と住民間のものが意図されているのである。

しかし、私が考える協働とは「よりよい地域自治のために、行政・議会・住民がそれぞれの特性を活かし、自らが地域の担い手であると実感する活動」であると考えている。もちろん、住民のなかには NPO その他民間セクターも含んでいる。ここで重要なのは、従来の行政－住民間のみならず、地方議会も含めたうえでローカル・ガバナンスを再構築するという点である。関谷昇は「多くの自治体において唱えられている『協働』の大半は、市民（とりわけ NPO）と行政との対等なパートナーシップを謳い、条例や施策の整備を通じて、行政への市民参画の拡大に重点を置くものである。（中略）現在の『協働』論は、自治体議会を棚上げにする傾向がある」（関谷, 2008, p.1）と指摘する。

では、地方議会を含めた協働とはどのようなものが考えられるだろうか。協働は大きく二つの場面に分けられる。政策形成過程における協働と、政策実施時における協働だ。従来の協働とは、行政－住民間を指すと先述したとおりだが、行政とは執行機関である以上、協働の内容もおのずと公共サービス提供時におけるものが大半を占めた。1章2節でアウトソーシング（外部委託）について言及したが、それが公共サービス実施時における協働の典型的な例である。

総務省は、行政による公共サービスの外部委託であっても、行政が決定した業務内容を単なる手足として実施するものではなく、公共目的を共有して業務の決定にも参画し、相互に連携する関係であれば地域協働と捉えることができると考えていることは先に挙げた通りである（総務省, 2005, p.16）。しかし、これはあくまで理念であり、必ずしも実態はそうとは限らない。つまり、端的に言えば、行政が決定した業務内容を行政の手足として実施する NPO 団体も少なくないのが実情だ。そのため、実質的には行政の下請け機関として機能する住民団体も存在する。そのような団体の参加者から見れば、行政は協働という名の下で住民に押し付けている、と批判の声があがるのも無理はない。

このような政策実施時における協働の問題点は、業務内容を行政が決定するという点だ。もちろん、行政がある程度の主導権を有するのは実施の円滑化を図るうえで不可欠だが、決定以前の段階で住民の声が反映されてこそ、住民の主体的な参加を促せるのであろう。

つまり、政策形成過程における協働こそ、従来よりもさらに一步進んだ協働のあり方であり、今後ますます注目されるべき協働のあり方なのである。

これらの二つの協働について、牛山久仁彦は以下のように述べている。

公共サービスの供給にあたっては、多様な供給主体が役割を分担しながら住民の生活を支えていくことが不可欠になっており、現実にはさまざまな政策分野でそうした試みが進められている。しかし、場合によっては、それが行政の責任放棄とみられる場合や、住民への負担転嫁と考えられる場合がある（中略）それは結局のところ、公共サービスの供給のあり方について、行政が決定をし、「下請け」をさせられるのではないかという、住民の不満に起因するものであろう。したがって、（中略）政策形成時における協働が重要になるのであり、この両者がセットで初めて、本当の意味での住民と行政の協働が意味のあるものになるのである。

（牛山, 2011-a, p.20）

また、政策実施時の協働においては、議会の出る幕はないが、政策形成過程の協働においては議会も協働の主体として考えられる。つまり、政策形成過程における協働においてこそ、行政・議会・住民の三者によるローカル・ガバナンスの再構築を論じうるのである。したがって、本論文ではこれ以降、政策形成過程における協働について論じていく。

ところで、政策形成過程の協働とは言っても、そもそも政策形成過程とはどのような段階を指すのであろうか。市川虎彦は政策フローと自治体行政への住民参画の具体例を次の五段階に分類している（岩崎ら監修, 2010, p.217）。

- ① 自治体行政に関する情報を共有する過程 ex) パブリック・コメント、情報公開条例
- ② 政策を形成する過程 ex) 市民参加条例、公募委員による市民委員会設置
- ③ 政策を決定する過程 ex) 住民投票
- ④ 政策を執行する過程 ex) 市民オンブズマン、行政と NPO のパートナーシップ協定
- ⑤ 政策を評価する過程 ex) 評価委員会への住民参加、住民代表による委員会設置

これらは、行政への住民参画という観点のため、行政と住民間の関係のみが挙げられているが、議会においても①や②の段階で住民参画を推進することが望まれる。

しかし、政策形成過程における協働にも問題点がないわけではない。松田憲忠は以下の三つを指摘する（山本編, 2008, p.36-42）。

#### ① 市民の代表性、市民の範囲の問題

市民とはだれを指すのか、という問題がここでも生じる。実際に、協働が盛んな自治体と言われていても、ふたを開けてみれば一部の市民が積極的なだけに過ぎない、という例

も珍しくない。一部の声の大きい市民の声をもって市民全体の声とするのではなく、サイレントマジョリティを含めて、市民の声を幅広く集める必要がある。

## ② 市民参加に関するコストの問題

市民参加を進めるということは当然、行政だけで進めるよりも財政的なコストがかかる。後に論じる三鷹市のプランニングスツェレ手法のように、必要に応じて市民に報酬を支払う手法もある。

また、松下啓一は自身の市役所での経験を踏まえたうえで、協働のしんどさを告白している。それも行政職員だけでなく、市民にとっても協働はしんどいものであり、やらずにすむのならそれに越したことはないというのが本音だという（松下, 2009, pp.19-20）。「協働なくして地方自治なし」（同上 p.6）という立場を示す実務家の松下が言うのだから、政策形成過程への住民参画には大きな手間がかかるのは間違いない。つまり、コストとは財政的なもののみならず、精神的なものも予期されるのである。しかし、そのコストを考慮しても、それ以上に地方自治において協働が不可欠であるということだ。

## ③ 市民参加に必要な市民の能力の問題

行政との協働という名の下で住民参画が進んでも、その住民が政策に関して全く知識がない状況では元も子もない。そもそも、「市民参加は社会的に望ましい政策実現のための一手段であって、政策策定への市民の積極的な参加それ自体が目的ではない」（山本編, 2008, p.46）からだ。行政と住民間で専門知識の差はともかく、基本的な知識に差があると、行政に言われるがまま会が進行するばかりで、参加した住民が声を上げづらい状況も生じうる。

また、辻山幸宣は協働について「この（筆者注：協働の）意味は、相互に自立した関係の主体が協力しあってサービスの質を高めることにある。一方が他方に依存し、他方が一方を包摂するという関係は、決して高い質をもったサービスを生みだしはしないだろう。いや、かえって高コストの無駄なサービスにつながる可能性がある。」（辻山編著, 1999, p.18）と論じており、住民の存在意義があるような協働でなければ無駄であると指摘する。さらに、協働に対する住民の関わり方については「ある個別の施策を実施する際に、そのサービスを利用する立場で意見をいい、行政との間で決定し、地域においてそれを担う主体にもなる、これが協働の究極の姿である。」（同上 p.19）と述べている。

このように、政策形成過程における住民参加、協働を推進することは必ずしも万全なものではない。松田は「市民参加を政策策定の改善の有効な手段として主張するためには、まずいかなる政策が望ましいのか、いかなる社会がめざされるべきかなどについての十分な検討が不可欠であり、そのうえで、望ましい政策の策定や社会の確立に市民参加がいかに貢献しうるかが分析される必要がある。」（山本編, 2008, p.50）と述べて通り、政策形成過程における協働を推進する一方で、常に上記の課題を念頭に置いておく必要がある。

## 2 行政－住民間の協働

本論文では、政策形成過程における協働について扱うことは先述の通りだが、本節では行政－住民間の協働、すなわち行政への市民参加について取り上げる。

協働という言葉に馴染みのある行政でさえ、かつては行政が政策等を策定する際に、市民の意見を聞くことはごく稀であった。しかし、現在ではパブリック・コメントをはじめ、市民参加の手法が非常に多様化している。具体的に現行の市民参加の手法を挙げたのが、以下の表 2－1 である。

表 2－1 市民参加の手法とその内容

手 法	内 容
アンケート	原則的には無作為抽出によって市民の意向、ニーズ、満足度などを調査する。計画策定に先立ち予備調査として行う場合や、世論調査のように定期的に調査する場合などがある。市民は与えられた設問に対して回答することになるが、自由回答欄に意見を述べることもできる。
グループ・インタビュー	特定の市民や市民グループに対して聞き取り調査を行うもの。行政が趣旨説明を行ったうえで市民に回答してもらえるので、アンケートでは把握困難な意見やアイデアを聴取しやすい。
市政モニター	行政からの参加呼びかけに応じて希望した市民がモニターとして登録する。一定期間学習や調査活動を行い、その検討成果を行政に報告する。
意見・アイデア等の募集	基本的には、手紙、はがき、FAX、Eメールなどで随時受け付けている。特定のテーマについては、広報誌やホームページ等を通じて意見やアイデアを募集する。また、役所内に目安箱を設置する自治体もある。
公聴会・住民説明会	公聴会は法律上開催を義務付けられた公式的な意見聴取の場であるのに対し、住民説明会は行政が市民に対し事業決定前に考え方を説明し、市民の意見を聴取する場である。
シンポジウム・フォーラム	比較的幅広いテーマについて公開の場で討論や意見交換を行う多数参加型のイベント。企画段階から運営まで市民と行政が共同で事務局を担う実行委員会方式で行われる場合もある。
地域別懇談会	「市長と語る会」などとも呼ばれ、地区ごとに定期的に開催されることが多い市長や関係課長などが地域に出向き、座談会形式で住民と意見交換する。行政からの情報提供の機会として用いられることもある。
パブリック・コメント	計画等の策定過程や規制関連の条例制定過程等で行政案を公表し、広く市民から意見を募集する。寄せられた意見に対しては行政の考え方を公表し、案の修正を含めた検討を行う。



ワークショップ	目標や課題を設定し、学習しながら取り組む参加体験型プログラム。KJ法、タウンウォッチング、ロールプレイなどが取り入れられることが多い。
審議会	行政から諮問された事項について、学識経験者や利害関係者などが調査・審議し、意見を答申する合議制の諮問機関。類似のものとして「〇〇懇談会」「〇〇委員会」などがある。
市民会議	地域的公共的課題の解決に向けて、行政と協力・連携して、市民が主体的・継続的に活動を行う中間的な組織または場の総称。名称は「市民〇〇会議」「〇〇市民委員会」「〇〇協議会」など多様。
パブリック・インボルブメント (PI)	公募市民を中心とした市民会議が、条例や計画等の策定段階から参加すると同時に、メンバーみずから条例や計画等の内容や策定経緯を一般市民に説明し、市民の意見を聞き、市民との対話を重ねながら最終的に市民の総意として策定する手法。
市民討議会	住民基本台帳などから無作為に抽出された市民に参加依頼状を送り、そのうち参加を承諾した市民が、十分な情報提供を受けながら市民同士で議論を重ね、短期間（おおむね1日から2日程度）で合意形成をし、提言を作成する手法。
討論型世論調査 (DP)	無作為抽出により世論調査を行い、回答した市民に対し、討議イベントの参加を呼びかける。参加希望者に対し、行政が事前に情報提供を行ったうえで、討議イベントを実施する。討議イベント当日には市民同士の十分な討議、専門家への質問等を行い、その結果として熟慮された世論調査結果を得る方法（最初の世論調査結果・討議イベント開始前の参加者の意向調査、そして討議イベント終了後の参加者の意向の三者を比較し、意見の変化を見る）。

（高橋・佐藤編著，2013，pp.67-68より引用）

このように、行政への市民参加といっても多様である。たとえ一つの政策や施策でも、これらの市民参加手法は併用されることも往々にしてある。これらの市民参加手法は、その性格により大きく二つに分けられる、と高橋秀行は指摘する。その分類基準は、素案作成段階からの参加手法であるのか、あるいは素案作成後に素案を広く公表して意見を聞く参加手法であるのか、というものだ（高橋・佐藤編著，2013，p.72-73）。

前者は事前参加型といい、白紙状態からの継続的な検討型として、「市民会議」が例として挙げられる。詳しくは4章1節で後述するが、「みたか市民プラン 21 会議」はその一手法である。一方、後者は事後参加型と呼ばれ、「審議会」や「パブリック・コメント」が代表例である。従来は事後参加型手法が主要であったが、次第に事前参加型の手法も見られるようになった。

そこで、数ある市民参加手法のなかでも最も採用されている「審議会」や「パブリック・コメント」、そして市民の関与度が高い「市民会議」について以下で言及していきたい。

#### ① 審議会

審議会とは、行政から諮問された事項について、有識者が調査審議し、意見を答申する諮問機関である。審議会は事後参加型に分類されるように、原則として行政が諮問した事項について委員が調査審議した結果を答申として提出する。つまり、政策形成過程において最終的な局面であることが大半を占める。そのうえ、多くの場合は審議期間が短く、審議会の開催回数も決して多くない。そのため、調査・審議をするといっても委員同士の意見交換ではなく、委員と事務局のやりとりに過ぎず、若干の手直しをする程度であるのがその実態だ。

また、審議会の委員構成は学識経験者や利害関係者などの比重が高く、市民公募の割合が少ない。そのうえ、公募委員の選考過程や選考基準が不透明な場合が多い。仮に、公募委員が応募しやすいように広報を充実させたとしても、以下の課題があると高橋（は指摘する高橋・佐藤編著, 2013, pp.79-80）。

第一に、多くの審議会の機能が形式的なものである以上、市民公募枠を設けても大勢に影響はない。むしろ、ごく少数の市民公募委員の存在が「市民の意見を聞いた」という行政のアリバイづくりに利用される可能性すらある。

第二に、果たして市民公募委員が本当に多くの市民の意見を反映して発言しているかどうかは疑わしい。市民団体の代表者などはさておき、多くの市民は自己判断に基づく発言するからだ。

したがって、高橋は「審議会等における公募委員は、多くのケースにおいて期待される役割を果たしていないといえる。むしろ、審議会等という諮問機関の限界を考えると、公募委員に過大な期待を寄せるのは的外れというほかない」（高橋・佐藤編著, 2013, p.80）と断じているように、審議会の実態は市民参加から程遠いのが現状である。

#### ② パブリック・コメント

行政が政策形成過程において、審議会と並んで最もよく用いるのがパブリック・コメント手続である。審議会と同様に、政策等の素案作成後に行う事後参加型に分類される。そして、パブリック・コメントは「広く一般の市民の声を反映する」、「政策形成過程における透明性や公平性を確保する」、「市民への説明責任を果たす」などといった目的を有している。

しかし、現在の各地方自治体にて実施されているパブリック・コメントの実態はこうした意図を果たしているとは全く言い難い。そもそも目につくのは、提出意見の少なさだ。パブリック・コメントは広く制度として定着している反面、意見の数がゼロの自治体も少なくないのが実情だ。

また、パブリック・コメントにある市民の意見のほとんどは、行政が期待するような政策内容の改善に繋がる建設的な意見は決して多くない。大半は個人的な意見や主張を書き連ねたものが多いのだという。その結果、市民からすれば自分の意見が反映されず、行政不信を強めるという悪循環に陥る可能性もある。

そもそも、行政はパブリック・コメントに期待していないのではないか、という見解も決して少なくない。高橋は「担当課や担当者にとって、パブリック・コメントは市民参加手続というよりも、政策の策定に向けた1つの行政手続としてルーティン的に実施する傾向がないとはいえない」（高橋・佐藤編著, 2013, p.90）と指摘する。

ただ、その一方で高橋は「パブリック・コメントが定着した結果、政策形成過程の公開性や透明性が飛躍的に高まったことこそ、この制度の最大の成果である」（同上 p.92）と一定の評価を下している。事後参加型の住民参加の手法は何もパブリック・コメントのみならず、さらにハードルが低いものとして「意見交換会」もある。パブリック・コメント単体で住民参加の推進を図るのではなく、その他の手法と相乗効果を狙うという点では今後もパブリック・コメントは重要な機能を果たしうるだろう。

### ③ 市民会議

市民会議と言っても多様な形態がある。ただ、その特徴として次の三つが挙げられる。

第一に、実質的な主導権が市民側にある。たしかに主催者は行政であり、行政が設置した会議である。しかし、市民会議では、参加者である市民が自ら定めたルールに則って主体的に会議を運営し、市民相互の議論と組織としての意思決定を行うのである。

第二に、参加者の属性が多様である。主たるメンバーは公募市民であるが、職業や年齢、社会的立場など多様なバックグラウンドを持つ市民が集まる。

第三に、半年から数年かけて学習活動や調査研究、ワークショップなどを実施し、行政に提案するという点で継続性がある。

このような特徴から、佐藤は市民会議こそ「市民相互あるいは市民と行政等による協働型政策形成・実践プロセスだ」（高橋・佐藤編著, 2013, p.98）と主張しており、「市民・行政等の多様なアクターの参加による協働型の政策形成の場」（同上 p.93）と定義している。

審議会は行政から与えられた案件に対して審議するのに対し、市民会議では市民が普段の暮らしの中で感じる疑問や課題を持ち寄り、生活者という視点で当事者として地域の課題の共有化及び解決策を見出す点が効果的である。そして、発見した問題の所在やニーズを行政に要望や陳情として丸投げするのではなく、NPOやボランティア活動として自ら取り組むことは住民の自治力を高める。さらに、自らが地域の担い手として自覚する機会となる。

しかし、市民会議での検討成果をどう活かすかは行政の裁量に委ねられており、議論の余地がある。というのは、市民会議には当然政策の最終決定権限などないからだ。あくまで、参加者の合意形成結果を行政に提言するに過ぎない。

また、市民会議は公募市民や行政からの要請による委員によって構成されている以上、当然選挙で選出されたわけではない。したがって、必ずしも民主的正当性を有しないのだ。仮に、大規模の市民会議であっても数百人規模であり、全人口からすればほんの一握りに過ぎない。

したがって、市民会議に参加するなど市民参加に積極的な市民がいる一方で、サイレントマジョリティの声が反映されにくいという問題は依然として存在する。市民参加を考えると、積極的な少数者の参加と圧倒的多数者の不参加のギャップは、政策の正当性や参加する市民の代表性など、依然として民主主義をめぐる根本的な問題を提起している。

そこで重要になるのは、いかに市民を巻き込むか、という視点である。すなわち、市民参加の裾野を拡大し、市民参加による政策を社会的合意に近づけるためにも、公募などに手を挙げない市民やサイレントマジョリティを巻き込むかという工夫が必要となる。

高橋によると、市民会議の社会的代表性を高め、市民会議の合意を社会的合意に近づけるためには二つの方向性があるという（高橋・佐藤編著, 2013, pp.110-111）。

一つは、市民会議が一般の市民に歩み寄る手法である。どういうことかという、市民会議のメンバーが内部の議論にとどまらず、積極的に外部の市民や団体と対話を重ね、意見をブラッシュアップさせ、それらを反映させながら行政への提言をまとめるという方法だ。これこそが「パブリック・インボルブメント（PI）」である。

二つ目は、市民会議の参加者が市民全体の縮図になるよう、偏りがちな傾向を修正し、併せてサイレントマジョリティの中にいる潜在的参加者を掘り起こし、参加者の市民層を拡大するという手法だ。特に、住民基本台帳等から無作為抽出した市民に対して会合への参加を呼びかけ、参加を承諾した市民が短期集中的に、一定のテーマに関する情報を受けながら討議を重ねて提言を行う「市民討議会」である。

以下では、従来型の公募方式では参加の機会のない市民を政策形成過程に巻き込む手法として注目を集めている「パブリック・インボルブメント（PI）」と「市民討議会」について論じていく。

#### ④ パブリック・インボルブメント（Public Involvement：以下PIと表記する。）

パブリック・インボルブメントをそのまま直訳すると、「公衆を巻き込む」となる。このことから、いかに市民を巻き込むかという課題に最も即した市民参加の手法であるということが窺える。

そもそも、PIの発祥地はアメリカである。アメリカの道路行政分野の影響を受け、日本においても道路分野で検討されたのがPIの源流である。つまり、道路建設等の計画策定において、広く情報を公開し、市民の意見を把握することにより合意形成を図る手法として理解されてきたのである。

ただ、一般的なPIと高橋（高橋・佐藤編著, 2013, pp.114-115）が主張するPIとの間には決定的な違いがある。

1. 一般的な PI では、実施主体が行政である。PI の過程で用いられる手法の選択や実施時期は全て行政が担う。それに対して高橋が考える PI は、市民が実施主体となる。
2. 一般的な PI の場合、道路計画等の構想段階で実施するが、行政が計画のたたき台を市民に提示する。一方、高橋は PI 活動を通じて、市民会議がたたき台を作る。
3. 一般的な PI は、説明会・公聴会の開催、協議会や第三者機関の設置、パブリック・コメントの実施など、多種多様な手法を組み合わせるが、高橋はあくまで市民同士の対話を重視する。
4. 一般的な PI は、道路建設や河川改修、都市計画等の分野に対象が集中する。一方で、高橋がいう PI は市民会議が自治基本条例の市民提案や素案を作成する場面などで用いられる。

ここで高橋は、一般的な意味での PI を「行政主導型 PI」、自説を「市民主導型 PI」と区別する。もちろん、市民主導型とはいいつつも行政の呼びかけによって市民会議が結成され、最終的な責任は行政にある。しかし、実際の PI を実施するにあたって企画、実践したのは市民である<sup>7</sup>。この点で、すべての局面で行政が主体となる一般的な PI とは性質を異にしている。

こうして市民主導型 PI を通じて対話を重ねるにつれて、市民全体から見れば少数者である市民会議の提言は、より市民全体ないし社会全体の合意に近づくことになる。もちろん、市民主導型 PI にもいくつか課題はある。たとえば、参加市民にかかる負担の大きさだ。市民主導型 PI は市民が主体である以上、どうしても行政主導型に比べると負担がかかるのは避けられない。また、市民会議のメンバーはボランティアであり原則無報酬であるというが、その点ばかりは再考すべきかもしれない。市民が参加しなければ元も子もないからだ。

#### ⑤ 市民討議会

市民討議会は 2005 年に東京青年会会議所千代田区委員会の主催により日本で初めて実施された。その後、急速に全国へ普及し、現在では開催件数が 300 を超え、その内容や質も問われるようになってきたという<sup>8</sup>。

そもそも市民討議会はドイツの社会学者ペーター・C・ディーネル (Peter C. Dienel) によって 1970 年代に考案されたプラーヌクスツェレ (Planungszelle 「計画細胞」の意) を参考にしたものである。考案者であるディーネルは「無作為抽出で選ばれ、限られた期間、有償で、日々の労働から解放され、進行役のアシストを受けつつ、事前に与えられた解決可能な計画に関する課題に取り組む市民グループである」と、プラーヌクスツェレを定義している (篠藤, 2006, p.13)。ただ、プラーヌクスツェレが基本となるだけで、実際の市民討議会の内容や手法は多様である。

<sup>7</sup> 高橋は大和市や流山市、米子市を例に挙げている (高橋・佐藤編著, 2013, pp.115-123)。

<sup>8</sup> NPO 法人市民討議会推進ネットワーク (CDPN) 調べによる。

市民討議会における討議テーマとしては、まちづくり・地域の魅力が最も多いが、安心・安全や子育て・教育など、いずれも住民に身近なテーマ設定となっている。また、各テーマについて論じる前に情報提供があるため、市民の知識の限界という課題も克服し得る。さらに、市民討議会は参加者に謝礼金も出るため、従来の市民参加の手法では参加の機会に乏しかった層や、サイレントマジョリティの中でも機会があれば参加してもよいと考える潜在的参加者層を掘り起こす手法としては非常に有効だろう。無作為抽出をする際にも、居住地域だけでなく年代によって参加者層を区分することで、より一層その地域の縮図として社会全体の合意に近づけた形で市民の声を拾うことができる。

もちろん、討議結果を政策に反映させる制度やルールづくり、あるいは討議会の運営手法などまだまだ検討課題こそあるものの、新しい市民参加の手法として着目すべき価値は十分にある。内閣府は「この手法は、サイレントマジョリティと呼ばれる一般の市民の声なき声を抽出できる方法として有効である。また、副次的効果として、参加者が、開催後に地域社会に対する参加意識が高まる点も評価される」（内閣府経済社会総合研究所, 2010, p.9）と高評価を示している。そればかりでなく、松下も「市民参加の重要性が説かれながら、現実の市民参加には閉塞感があるなかで、この無作為抽出型市民参加方式は、今後、期待を込めて、多くの自治体で検討されていくことになろう」（松下ほか, 2011, p.139）と述べており、期待されている市民参加の手法であることがわかる。

### 3 議会－住民間の協働

1章3節では、地方分権に伴い行政においては住民参加が進展する一方で、地方議会においては住民参加が進まないのが現状であることを述べた。その結果、行政と議会の二元代表制の均衡が崩れ、このままでは議会が一層機能不全に陥ることが不可避である。それでは、地方議会及び地方議会議員はいかにして本来の機能を果たしうるのだろうか。

行政において住民参加が進んでいる以上、議会においても住民と協働した取り組みが不可欠なのは一目瞭然である。榊原秀訓は「行政への住民参加だけではなく、(中略)議会への住民参加も重視されている」(日本地方自治学会編, 2013, p.112)と述べ、議会独自の住民参加の必要性を説いている。

増田正は、市民参加による政策提案として以下の三つのパターンを挙げている(原田監修, 2006, p.100)。

- ① 市民が発案し、議員によって提案(発議)するもの
- ② 市民と議員が共同で構想し、議員が提案(発議)するもの
- ③ 市民が議員を経由せず、首長を通じて直接的に請求するもの

このうち、③は直接請求型市民立法であり、議会は立法過程の段階で初めて関与することになる。そのため、議会における市民参加の推進は①・②を主眼に置く。市民と協働することで議会の政策立案機能の向上を含めた議会本来の機能を十全に果たすようにすることがその狙いである。

行政への市民参加だけでなく、議会の巻き込んだ政策提案も重視されるべきである。だが、増田が述べるように、「行政ルートを経由して提案された議案は、すでに組織内部で精査され、利害関係者の事前調整を経たものであるため議案が通過しやすく、議会ルートは提案されやすい分、通過しづらいといえる」(原田監修, 2006, p.100)のもまた事実である。ただ、「議会には問題の所在を明らかにする争点明示機能があるため、議案が通過しないからといってその提出自体が無意味であるわけではない。市民は議員をパートナーとして位置づけ、必要に応じて協働すべきである」(同上)と増田が述べているように、市民にとって議員と協働することは決して無益でない。一方、議員にとっても、市民の意見やニーズを把握するうえで政策形成過程における市民参加、協働は有用である。

興味深いことに、今井によると「自治体議会議員の間でも、市民参加を理念的に否定する人はいない」(今井, 2006, p.101)という。それではなぜ、自治体議会議員は市民参加を好ましく思わないのだろうか。今井は以下の二点を指摘する(今井, 2006, p.100-102)。

- ① 議会が現実の市民参加の過程にかかわっていない
- ② 市民参加で得られた成案と現実の議会との意思が異なる

そして、それらの要因としては、

- ① 市民参加そのものがうまくいっていない
- ② 市民参加をとりまとめる行政組織(職員)が議論をゆがめてまとめている
- ③ 議会が市民の総意を把握できていない

という三つの可能性を挙げている。さらに、今井はこのような問題点に対して「解決方法は議会も市民参加を進めるということにある。(中略) 議会としての合意形成過程に対して市民の政策参加をもとめるということ」(今井, 2006, p.102) が重要であると論じている。

また、議会が市民参加を芳しく思わない理由について、高橋は「市民参加を『一部の声の大きな市民』と行政の結託であるとして、警戒し、敵視してきた。そして市民参加による政策形成を『議会制民主主義』および『代表制民主制』の軽視として批判し続けてきた」(高橋・佐藤編著, 2013, p.386) と論じている。

ただ、地方議会議員の立場から見れば、このように考えるのも無理はない。というのも、選挙で選ばれた議員こそが市民の正当な代表なのである。現在の地方自治のシステムが、間接民主主義である二元代表制を採用している以上、直接民主主義である市民参加はあくまで補完に過ぎず、高橋の言葉を借りれば「傍流」(同上 p.387) に過ぎないからである。

従来の市民参加の手法は、市民の声の社会的普遍性や参加者の社会的代表性をいかに担保するのかに腐心したのは2章2節で述べた通りだが、議会は市民の代表であり、その支持者層も多様なことから、極端に言えば選挙以外に市民の意見など聞く必要すらない、とも考えられる。

しかし、市民の代表として議会は市民の信託に答えられているかという点で否である。1章3節でも見たように、議会の政策立案機能や監視機能は十分に機能していない。さらに、市民参加に積極的な市民からすれば、議会はかなり厳しい見方をされている。というのも、議会が市民参加を敵視している以上、市民参加の成果である条例案などを修正し、時には否決することもあるだろう。そうすると、市民参加に積極的な市民からすれば、議会は市民と行政の協働によって作った政策を後退させる存在として、より否定的にみなされる。そのような経験をした市民から「議会不要論」などが出るのは無理はない。そうした市民の声が集まると、議会は市民と行政の協働による政策に関してチェック機能を果たしにくくなり、それが「議会は追認機関である」「議会は首長提案の議案をそのまま通すだけのベルトコンベアだ」という批判につながるなど、さらに悪循環に陥ることも少なくない。

こうした状況のなか、地方議会議員の間でも危機感が広がり、現在では議会改革が一種のブームを起している。実際に、「開かれた議会」や「議会への市民参加」が議会改革のキーワードとなり、議会基本条例が全国各地に相次いで制定されている。「開かれた議会」を実現するためには、会議や委員会記録をインターネット上で公開するのはもちろん、自治体による差こそあるものの、議会審議の生中継や動画配信をする手法も取り込まれている。しかし、特に本論文で重視したいのは議会への市民参加という視点である。

改めて、なぜ議会への市民参加が必要なのだろうか。議会では政策形成過程における市民参加がなされていないということは、すなわち議会は市民の総意を正確に把握できない恐れがあるからだ。議員自身はそのようなつもりがなくても、市民の多くは議員や議会に対して不信感を抱いているのが実情だ。そして、その不満の多くは市民の思いを代弁していないというものである。だからこそ、行政のもとで市民参加を進め、行政を通じて自ら

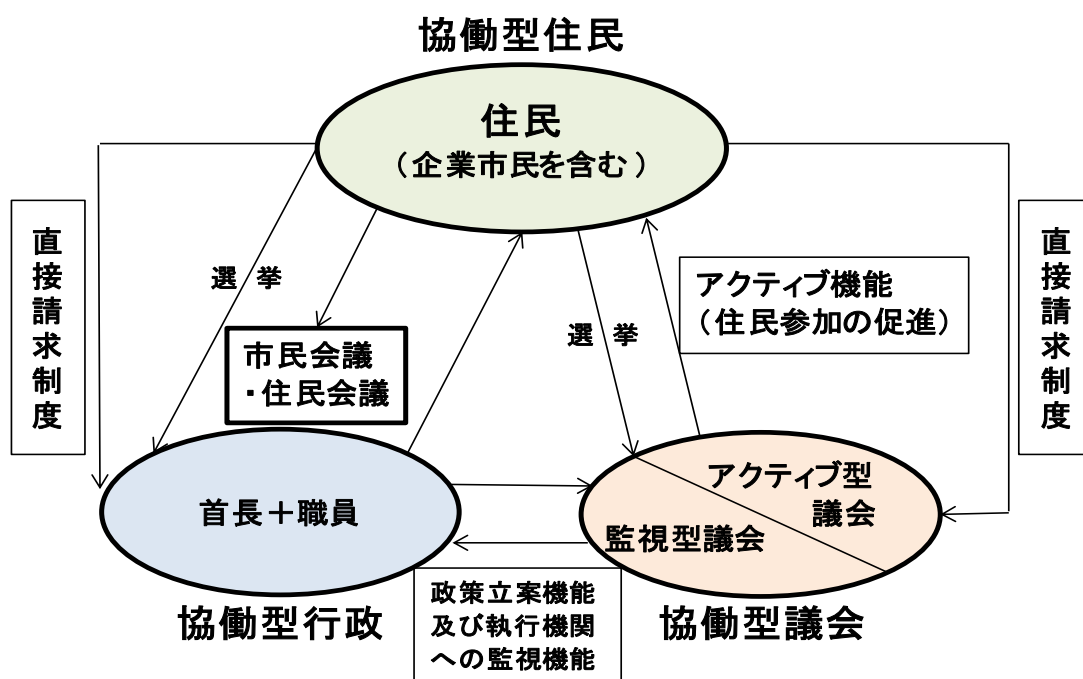


の声を政策に反映させるようとするのである。その結果、行政と議会の二元代表制の均衡が保つことが難しくなり、議会の機能不全に一層拍車をかけるのだ。逆にいえば、市民参加の推進は、市民の意見を政策に反映させることであり、議会の監視機能や政策形成機能を活性化させる可能性があるのである。

また、議会における市民参加が推進されることは、住民にとって市民意見を反映させるチャンネルが増え、選択の余地が広がる。市民のニーズに行政が対応してくれなければ、代わりに議会に持ち込むということができるようになる。それは議会にとっても行政との均衡関係を考えると二元代表制の観点から望ましいことである。

江藤は住民参加を基軸とした地方議会の重要性を強調し、その役割を担う議会として「協働型議会」を提唱する（図2-1）。議会には監視機能と政策立案機能があることを1章3節で述べたが、その二つの機能を江藤は「監視型議会」として略記している。一方で、議会への住民参加を促進する議会を「アクティブ型議会<sup>9</sup>」と呼んでいる。これらの二つの機能を併せ持った議会を「協働型議会」という。江藤は「住民と協働しながら政策立案し、首長に対して監視や提言を行うという、いわばアクティブ型議会を含んだ監視型議会を協働型議会として考えるべきである」（江藤, 2010, p.29）と論じている。

図2-1 協働型議会の概念図



(江藤, 2010, p.27 の図をもとに筆者作成)

<sup>9</sup> 江藤は開かれた議会、あるいは開放型議会と呼んでもよいと考えているが、従来それらの用語は情報公開、委員会の公開、CATVでの放送などを想定するため、それらを超えて積極的に住民参加を促進する議会という意味を強調して独特な用語を採用する（江藤, 2010）。

では、協働型議会を担う議員にはどのようなことが求められるのであろうか。江藤は、協働型議会によって議会だけではなく議員の役割も変化する、と指摘する（表 2-1 参照）。そして、以下の四つを具体的に挙げて説明している（江藤, 2010, p.30-31）。

- ① 政治的争点の集約（インプット）機能の現状は、狭域的な利害を直接職員に指示し、議会で質問をして公的な場に登場させるなど、実際は単なる地区代表として機能している。それに対して、協働型議会では住民参加を推進し、その提案を尊重する。議会自体に住民参加を導入する。議員には住民の提言を政策化する調整と提案の能力が必要である。
- ② 討議による政策決定の現状は、委員会では行われているところもあるが、一般的にはほとんど討議はない。協働型議会は、積極的な討議に基づいた地域デザイン構想の場になる。議員には地域デザイン構想者として提案と討議の能力が必要となる。併せて政策の優先順位づけも行う。
- ③ 二元代表制の下で首長との公的意思の作成の現状は、首長からの提案（予算や条例）を追認する場となっている。協働型議会では「新しい政策サイクル」を導入し、首長サイドの提案の方向づけを行う。議員には、2.と同様の能力が必要である。
- ④ 執行機関に対する監視機能の現状は、議員自らが質問した事項についての追跡調査もなく、監視といっても個別的散発的である。そのため、協働型議会では「新しい政策サイクル」に基づき監視を行う。それを参考に地域の課題を探り出し、政治的争点の集約機能へつなげる。議員には監視の能力が必要である。

表 2-1 協働型議会の権能及び協働型議員の役割

議会の機能	現状	協議型議会の権能	協議型議員の役割
①政治的争点の集約機能	狭域的な利害を直接職員に指示したり、議会で質問したりして公的な場に登場させている。単なる地区代表として機能している。	住民参加を推進し、その提案を尊重する。議会自体に住民参加を導入する。	議員には住民の提言を政策化する調整と提案の能力が必要となる。
②討議による政策の決定	委員会では行われているところもあるが、一般的には討議はほとんどない。	積極的な討議に基づいた地域デザイン構想の場になる。	地域デザイン構想者としての提案と討議の能力が必要となる。政策の優先順位づけも行う。
③二元代表制の下で首長との公的意思の作成	首長からの提案(予算や条例)を追認する場となっている。	「新しい政策サイクル」を導入し、首長サイドの提案の方向づけを行う。	
④執行機関に対する監視機能	議員みずからが質問した事項についての追跡調査もほとんどない。監視といっても個別的散発的である。	「新しい政策サイクル」に基づき監視を行う。それを参考に地域の課題を探り出し、政治的争点の集約機能へ繋げる。	監視の能力が必要となる。

(江藤, 2010, p.84 より引用)

このように、議員には住民の提言を政策化する調整と提案の能力、地域デザインの構想者としての提案と討議の能力、監視の能力を有することが期待される、と江藤はいう（江藤, 2010, p.83）。こうした活動を行う議員こそ、協働型議員と呼べるのだ。

こうした協働型議員が担う協働型議会により、住民が自治体の政策形成過程への参加が促進されることが期待される。当然、その過程では地方議会議員と参加した住民との間で討議がなされる。議員にとって自身の支持者以外の住民ニーズを把握する機会にもなりうるし、自らの存在や活動を知ってもらい、PR する機会にもなるのだ。つまり、アクティブ型議会としての協働型議会の機能は、政策形成過程に参加できる住民のみならず、議員にとっても有益である。

ただ、江藤によると協働型議会には住民と討議すること以上に積極的な役割があるという。それは、「地域デモクラシーの醸成、つまり地域政治文化の改変」（江藤, 2010, p.49）にあるという。つまり、国政とは全く異なり、住民が地域政治に参加するという地方自治の原則を具体化することであるというのだ。協働型議会は住民にとって政治が身近なものであることを再確認する端緒となる。そうなれば、首長や議員だけでなく、住民自身も地域経営の担い手であることをより自覚する。そのような住民によって選挙された議員は単に正当性を有するだけでない。議会は正当性を有する唯一の合議体として、討議の模範とならねばならないのだ。

逆にいえば、議会は討議する場としてはあまりに物足りないのが現状だ。江藤によると、「本会議は、文書の読み上げに終始する。妥協などは本会議や委員会といった正式の会議ではない場、会派代表者会議、与党連絡会議などといった非公式の場で行われる」（江藤, 2010, p.55）のが実情だという。もちろん、執行機関の政策案に対する議員個人の質問も重要だが、二元代表制を機能させるためにも、議会としての意思を首長に示す必要がある。そのうえで首長と議会が討議し、よりよい政策を策定するのが望ましい。そのためにも、行政－議会間だけでなく、議員同士で討議する場も欠かせない。会派内の討議は以前から盛んに行われているだろうが、会派を超えて議員同士が討議する機会はさほど多くない<sup>10</sup>。

このように、議会においてはなかなか住民参加が進まないだけでなく、会派を超えた議員間討議の不足、さらに議会として意思を表示する機会が乏しいという課題を抱えている。

そこで、新たな住民参加の手法として注目を集めているのが「議会報告会」である。議会報告会は意見交換会などと呼ばれることもあり、自治体によって名称が異なる。高橋は「一言でいうと、議会版のPI（パブリック・インボルブメント）である」（高橋・佐藤編著, 2013, p.404）というが、議員が会派を超えて議会という組織として活動するものであり、同時に市民参加の手法でもあるため、議会改革の象徴的手法と言っても差支えなからう。

---

<sup>10</sup> 四日市市議会では 2000 年、会派を超えて議員同士が討議し政策提案を行う議会を目指す目的で、議長の諮問機関として市政活性化推進等議員懇談会が設置された（江藤, 2010, p.57）。四日市市議会は、ローカルマニフェスト推進地方議員連盟主催の「第一回マニフェスト大賞（地方議会）」の最優秀成果・議会賞にノミネートされ、「審査委員会特別賞」を受賞している（四日市市議会ホームページより）。

高橋は「議員が議場を飛び出し、議会主催のもとで地域に出向き、議会活動の報告にくわえ、市民との意見交換や対話の場を設けるものである」（同上 p.405）と定義しているように、会派別ではなく議会全体として市民に議会活動を報告し、さらに市民との意見交換を図るという点が画期的である。というのも、先に述べた議会の課題を乗り越える要素があるからだ。

従来の議会改革といえ、開かれた議会にするために『議会だより』等の広報の配布やホームページの開設、会議の公開などが行われてきたが、これらはすべて情報共有にとどまる。それに対して、議会報告会では直接市民に接するかたちで、双方向型コミュニケーションを図るという点が大きな進展である。さらに、議会報告会は議会活動の広報・広聴機能を担うばかりでなく、政策形成への段階にも寄与するのだ。議会報告会というと、議会活動の報告のように思えるが、意見交換会と呼ばれることもあるように、市民との意見交換にも重きが置かれている。

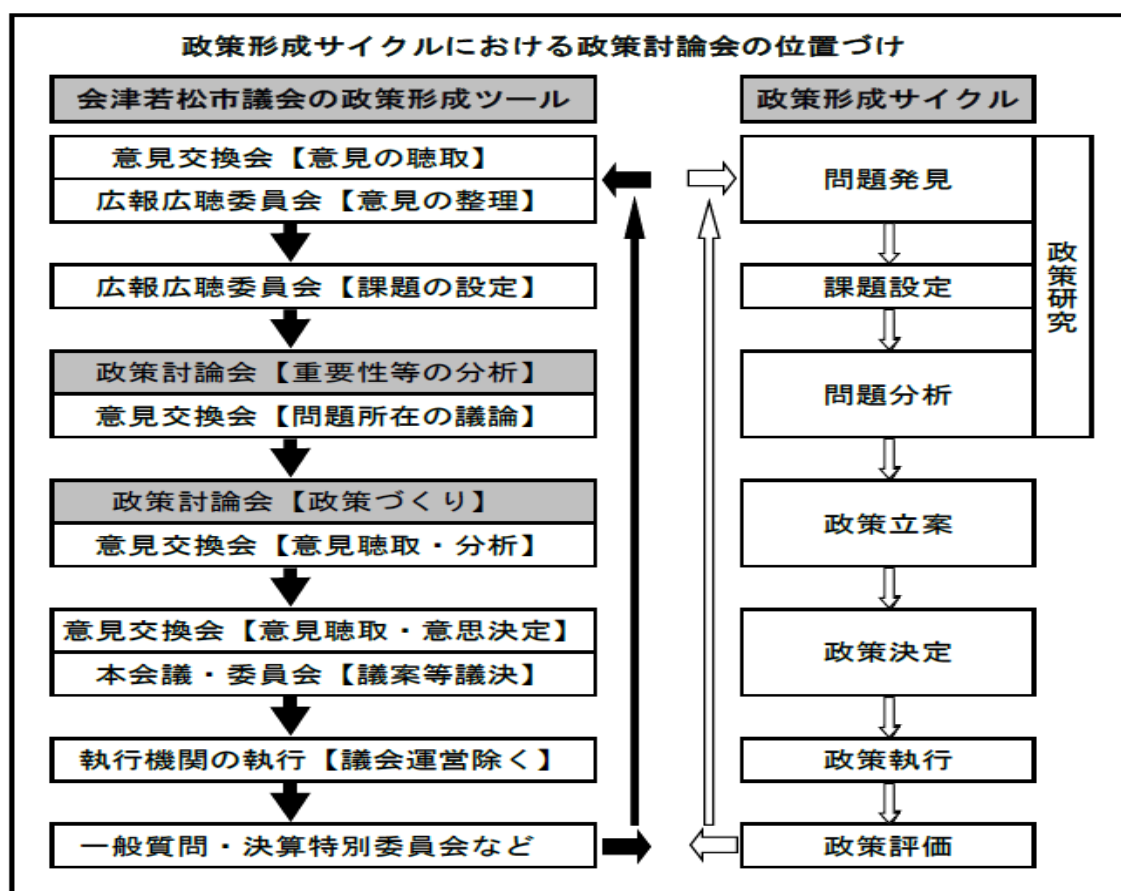
では、議会報告会にはどのようなメリットがあるのだろうか。住民にとっては、自身の支持者はともかく、全議員と一堂に会する機会はそれほど多いものではない。議員に対して質問をすることや意見交換ができることも重要だが、議会や議員を身近に感じられる場であることが肝要なのだ。議会や市政に関する関心や問題意識が芽生える貴重な機会となる。一方、議員にとっても支持者に限らない多様な市民の前に出ることで、市民のニーズを把握することや自身の知名度向上にも寄与する。何より、議会報告会を開催することで議員間討議が盛んに行われるため、議員自身の意識改善につながる。そのことは市政全体にとって有益である。

実際、議会報告会を行う自治体は全国的にみても近年大きく増加している。『日経グローバル』（No.246, 2014.6.16）の調査によると、議会報告会の開催を「規定があり、開催を義務付けている」議会は280議会(34.4%)にのぼり、前回調査(2012)の136議会から倍増している。また、「規定はあるが、義務付けていない」議会も81議会(10.0%)で前回の37議会から倍増している。さらに、現在はないが今後条例などで規定を予定しているのが23議会、何らかの組織を設けて規定を検討中が128議会あり、合計すると全体の6割を超える512議会(63.0%)が既に規定ないし予定しているという。

特に、議会報告会の先進事例として挙げられるのが会津若松市議会である。会津若松市は議会報告会における市民との意見交換を、議会による政策形成のサイクルの出発点として明確に位置付けている。具体的には、会津若松市議会では議会基本条例施行後の2010年、第一回の「市民との意見交換会」を開催した。出された市民の意見は持ち帰り、基本条例に基づいて設置した広報広聴委員会において市政分野ごとに大きなテーマに分類した。そして、テーマごとに議員同士の自由な討議の場である「政策討論会」にて問題を分析し、解決の方向性を探るといふ。こうして整理した論点や争点のうち、とくに優先順位の高いものを二度目の意見交換会で市民に説明し、意見交換を行った後に、政策実現や予算審議を行い、三度目の意見交換会にて一連の取り組みについて市民に報告・説明したという。

このように、会津若松市議会では市民との意見交換会を開催しているほか、それ以外に政策テーマ別の「分野別意見交換会」をも必要に応じて開催しているという。市民への意見交換会と議員同士の政策討論会を行うことで、議会への市民参加と議会内討議による政策形成を図るという点で非常に先進的な取り組みであるといえる。以下の図2-2は会津若松議会における政策形成サイクルを示したものである。「意見交換会」や「政策討論会」をただ単発的に実施するのではなく、それぞれが政策形成サイクルのどこに位置するのかが可視化することは、それらの取り組みの意義を増すためにも重要である。

図2-2 会津若松市議会における政策形成サイクル



(会津若松市議会, 2014, p.16 より引用)

### 3章 三鷹市における「協働」の歩み

#### 1 三鷹市概要

三鷹市は、多摩地域（東京 26 市）の最東端に位置し、東京 23 区に接しており、東京都全体で見るとほぼ中央に位置する（図 3-1 参照）。隣接自治体としては、北は武蔵野市、東は世田谷区や杉並区、南は調布市、西は小金井市が挙げられる。人口は、18 万 194 人（2014 年 11 月）であり自治体の規模としては中規模である。高齢化率は約 21%（2014 年 11 月）で、日本全体の 25.1%<sup>11</sup>（2013 年）と比較すると、やや高齢化率は低いことがわかる。

大本圭野は、三鷹市の概要を「三鷹市は、高度成長期にはベッドタウン的機能の役割になった都市といえ、多くの公的団地および民間の集合住宅が建設され人口が急激に増大し、学校をはじめ上下水道など都市インフラの整備が追いつかないほどであった。都心勤務のサラリーマン層の多い、新住民といわれる世帯が多いまちである。」（大本, 2010, p.248）と述べているが、三鷹市の特徴としてベッドタウンとして発展してきたことが挙げられる。

現在においても三鷹市『三鷹を考える論点データ集 2010』（p.42）によると、夜間人口を 100 とすると、昼間人口指数は 89.0 であるように、その傾向は変わらない。また、大本が指摘するように、1950 年代中頃から 1970 年代中頃の高度経済成長期には人口増加が著しいことが図 3-2 から読み取れる。

また、三鷹市における協働を語るうえで欠かせないのが「三鷹市市民協働センター」である。三鷹市市民協働センターは、「市民、NPO・市民活動団体、町会・住民協議会などの活動や交流を支援するとともに、これからの市民と行政との新しい協働のあり方を考え、協働によるまちづくりを推進する施設」（三鷹市市民協働センターHP）である（図 3-3 参照）。まさに、まちづくりの拠点として「つなぐ（協働）」「ささえる（支援）」「つむぎだす（参画）」という三つの役割を果たしている（図 3-4 参照）。ここでいう「協働」とは、必ずしも行政-住民間、すなわち市政に直接的に関わるものばかりではなく、市民活動や市民参加を全般的に幅広く網羅しているのが協働センターである。

さらに、「三鷹ネットワーク大学」の存在も協働を推進していくうえで大きな役割を果たしている。三鷹市には、国際基督大学や杏林大学があるのだが、三鷹ネットワーク大学は三鷹市内にある大学のみならず、近隣の大学など教育・研究機関と連携した地域の大学で 2005 年に開設された。たとえば、明治大学や立教大学、法政大学のほか、電気通信大学や東京農工大学など、文理を問わず多様な教育機関によって構成されている（表 3-1 参照）。三鷹ネットワーク大学は「民学産公」による協働を謳っており（図 3-5 参照）、「産学連携」など従来の枠組みにとどまらず NPO や市民の視点を活かしたユニークな取り組みがなされている。行政や住民のみならず、民間企業や教育機関と、まさに地域を構成するアクターが一体となり、協働によるまちづくりの取り組みは全国に先駆けており、三鷹市の取り組みとして特筆すべきである。

このように、三鷹市では「協働」を支える環境が整備されている点が特徴的である。

<sup>11</sup> 内閣府『高齢社会白書（平成 26 年版）』による。



図3-1 三鷹市の位置



『三鷹を考える基礎用語事典－基礎データ-地勢』(p.37)より引用

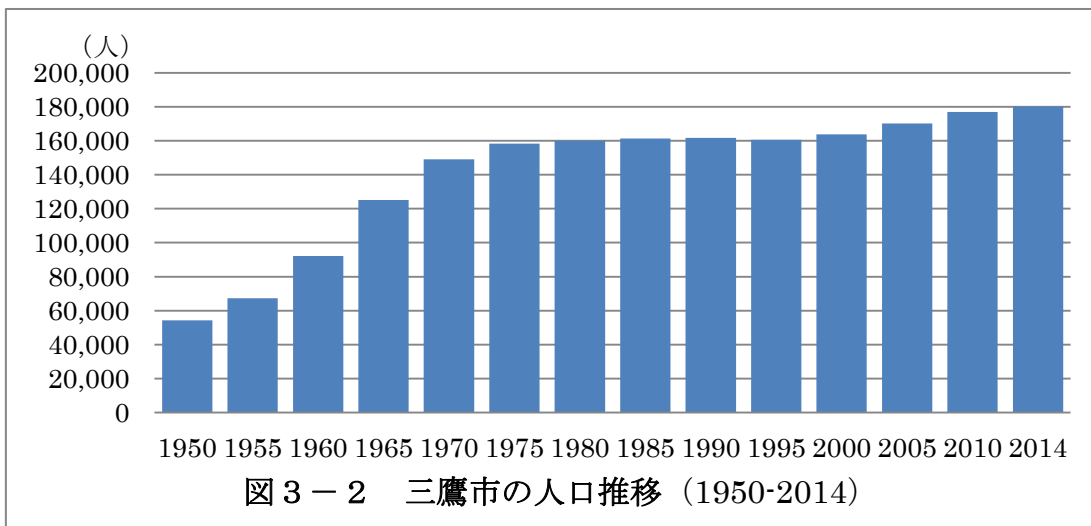


図3-2 三鷹市の人口推移 (1950-2014)

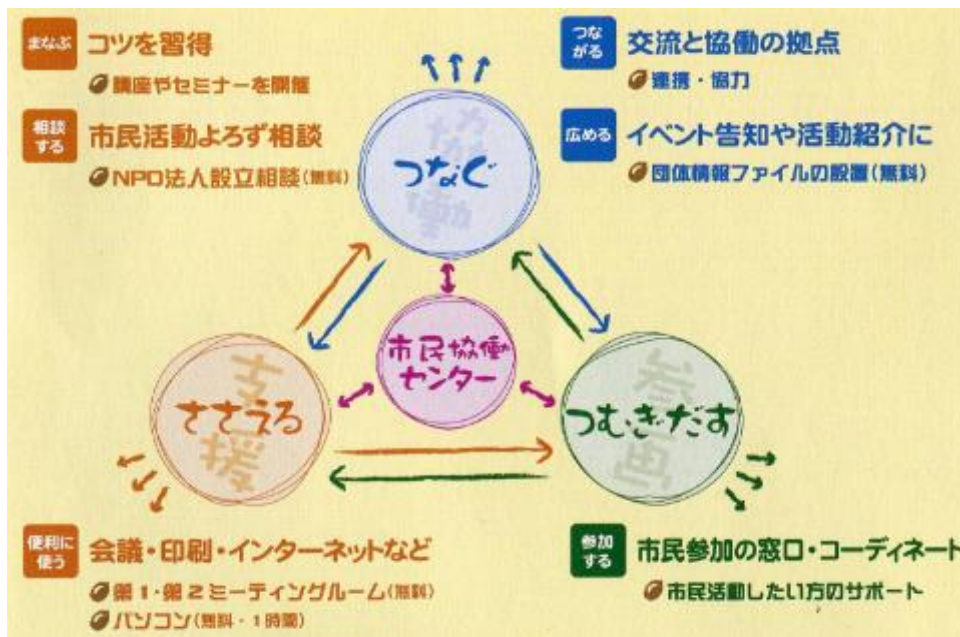
(「三鷹市統計データ 2014」をもとに筆者作成)

図3-3 三鷹市市民協働センターの機能



(市民協働センターHP より引用)

図3-4 三鷹市市民協働センターの役割



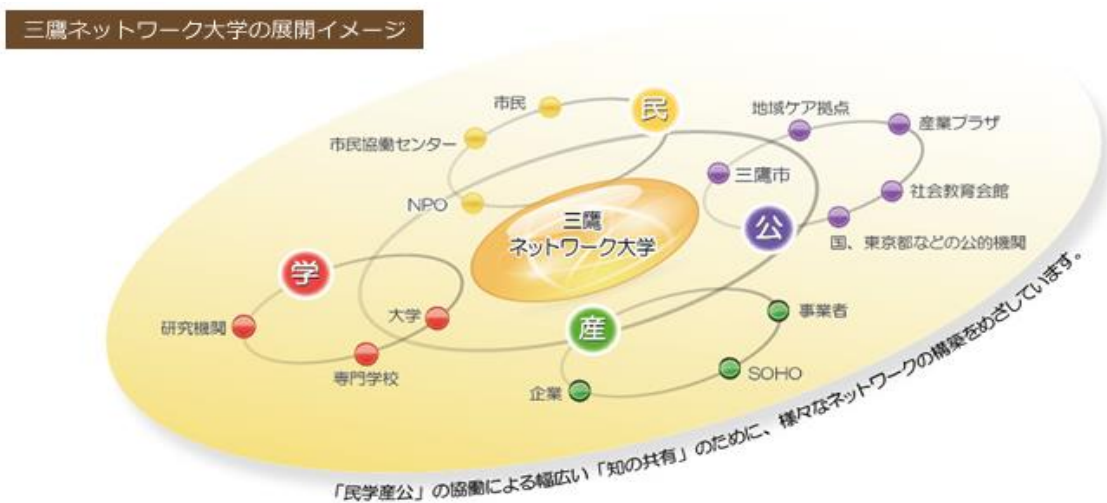
(NPO 法人みたか市民協働ネットワーク, 2009, p.12 より引用)

表3-1 三鷹ネットワーク大学推進機構 正会員 (平成26年4月1日現在)

正会員 (19団体) ※大学・研究機関は五十音順
アジア・アフリカ文化財団 亜細亜大学 杏林大学 国際基督教大学 国立天文台
首都大学東京 電気通信大学 東京学芸大学 東京工科大学 東京女子大学
東京農工大学 日商簿記三鷹福祉専門学校 日本獣医生命科学大学 日本女子体育大学
法政大学 明治大学 立教大学 ルーテル学院大学 三鷹市

(『三鷹を考える基礎用語辞典』(p.404)より引用)

図3-5 三鷹ネットワーク大学イメージ図



(「三鷹ネットワーク大学ホームページ」より引用)



次に、三鷹市政に関して見ていきたい。以下の表 3-2 は歴代市長の変遷及び在任期間である。ここから三鷹市の歴代市長は、在任期間が比較的長いということがわかる。そのことが三鷹市政の特徴にもたらした影響は小さくないだろう。歴代市長は安定的に市政に取り組めたことが窺える。大本は三鷹市政について、以下のように述べている。

1950 年から 1955 年の 5 年間は特徴的な市政はみいだせないが、1955 (昭和 30) 年に社会党左派から立候補して市長になった鈴木平三郎氏が、市長 5 期 20 年間の在任期間に現在の三鷹市の礎を築いている。鈴木氏のつぎの坂本貞雄市長は、労働組合出身の社会党員で 4 期 16 年間に在任し、鈴木市長のコミュニティ政策構想を引き継ぎ、6 つのコミュニティセンターを完成させたのである。坂本市政を引き継いだ安田養次郎市長も、3 期 12 年間の在任期間にコミュニティ政策をもとに新たな市民自治に発展させたといえる。

(大本, 2010, p.249)

大本によれば、1955 年に就任した鈴木市長が現在の三鷹市の礎を築いているというが、同時にこの時期は高度経済成長期であり、人口増加が著しかった時期と重なる。そのため、新住民が増加するなか、50~60 年にかけては都市の基盤を整備しつつ、70 年代初期に徐々にコミュニティ政策を打ち出してきたということだろう。また、三鷹市の礎を築いた市長は左派出身であることもわかる。

大本は戦後の三鷹市政の特徴の一つとして「住民のコミュニティ活動の推進から出発して、市政への市民参加、行政・市民・事業所との協働が進んでいる市民自治の先進的都市をつくりあげていることである。それは、長期にわたって自律した市民を育ててきた帰結である。」(同上 p.249) と指摘している。

現在は清原慶子市長が 3 期目に至る。2003 年、清原氏は安田市長から後継指名を受け、自民党・公明党の推薦に加えて、共産党からも支援を受けて三鷹市長に当選した。また、清原氏は市長になる前には、白紙からの市民参加の代表例として挙げられる「みたか市民プラン 21 会議」の共同代表を務めており、かねてから盛んな三鷹市の市民参加、協働の取り組みをさらに推し進めている。ところが、清原現市長は来春に行われる市長選に立候補しないことを表明している<sup>12</sup>。後任は現時点では全く読めないが、誰が市長になろうと、今まで三鷹市が築き上げてきた礎はそう簡単には変わることはないだろう。

一方、三鷹市の議会は全 28 人の議員によって構成されている。細かく見ると、自民民主クラブ 11 人、公明党 5 人、民主党 4 人、共産党 4 人、にじ色のつばさ 3 人、みんなの党 1 人という構成になっており、各会派の構成比は以下の図 3-6 のようになっている。

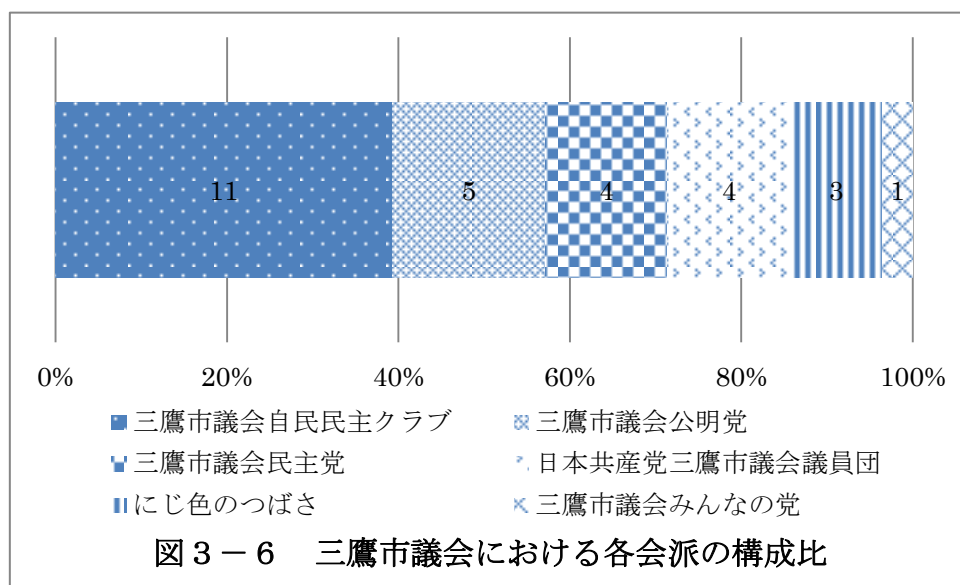
---

<sup>12</sup> 11 月 28 日の本会議における清原市長自身の発言。

表 3-2 三鷹市の歴代市長とその任期

西暦（年号）	市長（在任期間）
1950（昭和 25）年	<三鷹市制施行>三鷹町から三鷹市へ、初代市長吉田賢三郎（1 年）
1951（昭和 26）年	渡辺万助市長就任（1 期 4 年間）
1955（昭和 30）年	鈴木平三郎市長就任（5 期 20 年間）
1975（昭和 50）年	坂本貞雄市長就任（4 期 16 年間）
1991（平成 3）年	安田養次郎市長就任（3 期 12 年間）
2003（平成 15）年	清原慶子市長就任（現在(2014.12) 3 期 11 年目）

（筆者作成）



（筆者作成）

## 2 三鷹市における協働とその歴史

本節では三鷹市生活環境部コミュニティ文化課が2011年に発行した『三鷹市の市民参加と協働のまちづくり歴史年表』をもとに、三鷹市における協働の歴史を見ていきたい。

だがその前に、そもそも三鷹市は「協働」をどのように認識しているのかを見ていくことにする。三鷹市は「協働」を「多様なグループ・団体と市が、自治に関わる地域の目標を共有し、それぞれの役割分担を明確にし、対等の立場で相互協力しながら、それぞれの特性を最大限発揮し、その実現のためにと共に汗をかき、さらには評価や改善も共に行っていくこと」（三鷹市、2007-a, p.57）であると定義している。「共に汗をかき」というフレーズは三鷹独自のものであり、「協働」は市民の協力があってはじめて成り立つものであることを示唆している。

それでは、なぜ協働が必要なのだろうか。三鷹市は①協働過程の共有による市民の満足度向上、②市民ニーズに沿った質の高いサービスの実施を挙げている。また、協働の効果としては、①多様化、複雑化する市民ニーズへのきめ細かい対応、②市の経営改善、③職員の意識向上の三つを挙げている（同上 pp.57-58）。これらは第1章で見た、地方自治における協働という概念の成り立ちとそう変わるものではない。

このような三鷹市における「協働」のあゆみを年代ごとの特徴とともにまとめたものが以下の通りである。そして本節末尾には、三鷹市における主要な協働の歴史を年表にしたものを記載する（表3-3参照）。

### ■1950～60年代 <三鷹市政の幕開け>

道路や上下水道、ごみ処理場、学校、団地など都市基盤が整備される

市制施行(1950年)から60年代にかけては、道路、学校、上下水道、ごみ処理場など主に都市の基盤づくりがなされた。ちなみに、1973年に全国で初めて公共下水道普及率100%を達成したのは三鷹市だという。

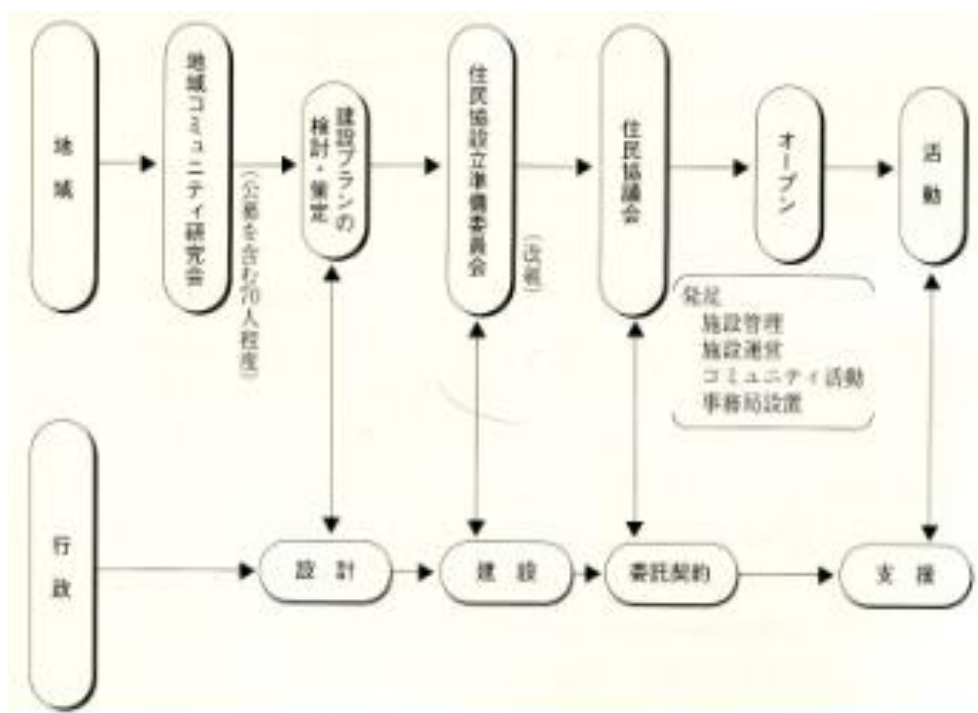
### ■1970年代 <コミュニティ行政の始まり>

コミュニティ・センターと住民協議会によるコミュニティ行政が始まる

1972年には三鷹市基本構想に市民の意見を反映させるために「まちづくり市民の会」が発足した。これが三鷹市における初の市民参加である。74年には大沢地区にコミュニティ・センターが開館し、大沢住民協議会によって管理運営された。その後、他の地区においても建設の段階から市民参加を行うコミュニティ行政が始まった。三鷹市の特徴としては、①住民参加によるコミュニティ・センターの建設、②コミュニティ・センター条例の制定、③住民によるコミュニティ・センターの管理運営がある。具体的には、7つのコミュニティ住区に分け、コミュニティ・センターを建設するとともに、住民自治組織である住民協議会が自主管理する。コミュニティ・センターづくりの流れについては以下の図3-7を参照されたい。

西尾隆は「コミュニティ行政とは、そのパイオニアとなった三鷹市の経験から見る限り、革新型首長のリーダーシップによる『市民どうしのふれあいの場』の提供であった。」(武藤編, 2002, p.84)と述べている通り、コミュニティ行政は三鷹が全国に先駆けて実施した。そして、そのことは左派出身の市長による政策であったことと恐らく無縁ではないだろう。

図3-7 コミュニティ・センター建設までの流れ



(宮崎, 2000, p.139 より引用)

### ■1980年代 <市民参加の広がり>

様々な市民会議が開かれ、コミュニティ・カルテで課題が示される

1960年代に住民協議会がコミュニティ・センターを管理運営するという形態が始まるにつれて多様な市民会議が開催され、市民参加が一層広がりを見せた。西尾は住民協議会とコミュニティ・センターという施設の設計、管理の関係について、「行政は金（建設費・運営費）は出すが、口は出さない」（武藤編, 2002, p.84）という考え方に基くと指摘する。つまり、施設の運営管理について行政が調整役に回ることが否定され、多様な団体・住民が自発的に相互調整することが求められており、それを通じて自治の芽が育まれたということである。

また、1981年には各住民協議会により地域の課題を示すコミュニティ・カルテが市に提出され、三鷹市基本計画や実施計画に反映された。こうして、三鷹市のコミュニティ行政は深みを増したのである。

## ■1990～1997年 <“参加”から“協働”へ>

*計画だけでなく具体化においても市民参加が行われ始める*

市民の意見を市の施策に反映させるという「市民会議」という手法は、さまざまな分野で展開された。そのようななか、1990年代には計画だけでなく、新たな市民参加の手法としてワークショップ形式が採用されるようになった。公園づくりワークショップ「夢の公園づくり（井の頭手のひら児童遊園）」や丸池復活プランづくりワークショップはその先駆的 대표例である。

## ■1998～2003年 <協働の多様化>

*市民会議、ワークショップ、専門家による研究所など手法が多様化する*

市民会議やワークショップによって、市民と行政が共にまちづくりを進める機会が増えた。1995年には「まちづくり研究所」が設立され、専門家による専門的な提言も取り入れられるようになった。さらに1999年には新しい市民参加の手法として「みたか市民プラン21会議」が発足した。

こうして、三鷹市基本構想や三鷹市基本計画への提言が行われるなど、協働の取り組みが多様化し、市民参加の活動はさらに活発化した。

## ■2004～2006年 <協働の展開>

*無作為抽出による市民参加の呼びかけなどにより新たな展開を見せる*

第3次三鷹市基本計画改定や三鷹市自治基本条例策定など、市政の骨格となる重要な施策を進めるうえで、市民と行政の協働は不可欠なものとなった。特に、「みたかまちづくりディスカッション2006」では、従来の住民参加の手法とは異なるアプローチとして、無作為抽出による市民参加の呼びかけを行った。住民参加と協働の取り組みにおいて、無作為抽出手法という、新たな協働の展開を見せ始めた。

## ■2007～2009年 <参加と協働の日常化へ>

*これまでの手法を日常的に活用した参加と協働が進められる*

第4次三鷹市基本計画策定に向けて、これまで築いてきた手法が日常化し、「多元的・多層的」な住民参加と協働が進められた。その傾向は、現在においてもなお変わらない。

表3-3 三鷹市における協働のあゆみ

西暦	市民参加と協働	市政の動き
1972	市民会議「まちづくり市民の会」発足 <b>三鷹市初の市民参加</b> 大沢コミュニティ研究会発足	市政座談会開催
1973	基本構想案について「将来のまちづくり構想についての市民の意見を聞く会」開催 <b>大沢住民協議会発足 三鷹市初の住民協議会</b> →翌年から大沢コミュニティ・センターを管理運営	コミュニティ対策本部発足 庁内組織にコミュニティ会議、対策会議、研究会発足
1974	基本構想についての市民の意見を聞く会開催 牟礼地区コミュニティ研究会発足 井口地区コミュニティ研究会発足	大沢コミュニティセンター開館
1975	市政たちばなし開始 井の頭地区コミュニティ研究会発足	三鷹市基本構想('75~'90年)市議会で可決 コミュニティ対策本部を廃止し、コミュニティ課を新設
1978	三鷹市基本計画策定まちづくり市民会議発足 東部地区住民協議会発足 西部地区住民協議会発足 新川中原地区コミュニティ研究会発足	三鷹市基本計画策定 「三鷹市基本計画(素案)の発表と自治を語る」市民集会開催 三鷹市基本計画案に対する地域市民集会開催 牟礼コミュニティ・センター開館
1779	井の頭地区住民協議会発足	三鷹市基本計画第1次実施計画案の説明会開催 井口コミュニティ・センター開館 井の頭コミュニティ・センター開館 市民憲章制定
1980	<b>三鷹市民憲章案作成市民会議発足</b> 連雀地区コミュニティ研究会発足	
1981	各区代表者、第1回コミュニティ・カルテ報告書を市に提出	新川中原住民協議会発足 新川中原コミュニティ・センター開館
1984	<b>プライバシー市民会議発足</b> 連雀地区住民協議会発足	連雀コミュニティ・センター開館
1985	<b>まちづくりプラン作成</b>	三鷹市基本計画を改定
1986	<b>三鷹市情報公開制度市民会議発足</b>	
1988	駅前周辺住区コミュニティ準備研究会発足	まちづくり研究会が国際基督教大学の協力で発足 情報公開制度と個人情報保護制度がスタート
1990	三鷹市長期計画案検討市民会議発足	
1992	<b>みたか福祉プラン21案検討市民会議発足</b>	
1993	三鷹駅前周辺住民協議会発足	三鷹駅前コミュニティ・センター開館 みたか福祉プラン21策定
1995	三鷹市生涯学習推進計画案検討市民会議発足	三鷹市まちづくり研究所設立
1996	<b>公園づくりワークショップ開催</b>	三鷹市まちづくり条例施行 財団法人三鷹市まちづくり公社設立
1997	<b>丸池復活プランづくりワークショップ開始</b>	土地利用総合計画(素案)を公表し、まちづくり懇談会開催
1998		土地利用総合計画策定
1999	<b>みたか市民プラン21会議発足</b>	(株)まちづくり三鷹設立
2000	みたか市民プラン21会議による最終提言	コミュニティ課からコミュニティ文化室に改組
2001	みたか市民プラン21会議活動終了	公園・緑地の市民協働事業開始
2002		三鷹市まちづくり条例施行
2003		「市長と語り合う会」がプレスタート <b>市民協働センター開設</b>
2004	eまちあるきの実施 基本計画改定に関するITによる市民参加 「三鷹市eフォーラム」開始 地域ケアネットワークの開始 安全安心・市民協働パトロール	基本計画策定のための「まちづくり懇談会」開催
2005		第3次三鷹市基本計画(改定) <b>NPO法人三鷹ネットワーク大学開設</b>
2006	「みたかまちづくりディスカッション2006」開催	「三鷹市自治基本条例」施行
2007	「基本計画改定に向けたまちづくりディスカッション」開催	基本計画策定のための「まちづくり懇談会」開催
2008	NPO法人みたか市民協働ネットワーク設立 →市とパートナーシップ協定締結	第3次三鷹市基本計画改定(第2次改定)
2009	三鷹市市民協働センター協働運営開始	まちづくり総合研究所

(『三鷹市の市民参加と協働のまちづくり歴史年表』をもとに筆者作成)

## 4章 三鷹市における「協働」の現状と課題

### 1 行政－住民間の協働

前章では、三鷹市の市政や協働の歴史を概観した。上記の年表で挙げられた協働のほとんどが行政－住民間の協働だが、その手法は多様で実施事例数も多く、とてもそのすべてについて言及することはできない。ただ、三鷹市における協働を語るうえで、「市民プラン 21 会議」について言及しないわけにはいかない。また、約 15 年前の協働の手法と、現行の手法を比較することで、三鷹市の市民参加の潮流をより明確に見て取ることができる。

そこで、特に政策形成過程における協働の代表的事例である「みたか市民プラン 21 会議」と「無作為抽出方式による市民参加」について以下で論じていきたい。

#### (1) 三鷹市民プラン 21 会議

2001 年に市民プラン 21 会議が発足する背景には、88 年に発足した「三鷹まちづくり研究会」が 98 年に提出した提言がある。そこでは「新しい市民参加のあり方」をテーマに議論がなされ、「素案作成段階からの市民参加」の必要性が主張された。これこそ、先に 2 章 2 節で見た事前参加型の市民参加手法の一つである。

その提言が出された理由としては、以下の 4 点が挙げられた（武藤編, 2002, p.89）。

- ① 限られた財源・資源のなか、何を優先し何をやめるのか、少子高齢化のなかで公共施設をどう活用するのか、といった困難な選択を迫られており、計画策定段階からの市民合意が不可欠であること
- ② 市民参加をベースに策定された福祉計画や都市計画など、多数の中間計画との調整のために、新たな市民参加の手法開発が必要であること
- ③ 従来は行政の策定した素案に市民の個別的意見が表明されるにとどまり、かつ市民会議も主に既存組織・団体の代表者による構成となっており、より広範な市民の声を政策に反映させるには制約があったこと
- ④ 地方分権改革の推進により「自治の量」たる団体自治は拡大したが、「自治の質」たる住民自治の拡充は自治体と市民に残された課題であること

こうして見てみると、10 年以上経った現在でも遜色ない理由であり、いかに三鷹市では先駆けて取り組まれていたかが改めてわかる。協働というと、行政サービス実施時のものを想起されがちであり、またその割合が多いことも確かだが、やはり政策形成過程、特に計画策定の段階から協働することが今後の地方自治体では強く求められるであろう。

具体的にみたか市民プラン 21 会議では、どのようなスケジュールで、どのような組織がどのような取り組みをなしたのかについて、その詳細をすべて本論文で扱うことは避ける<sup>13</sup>。

---

<sup>13</sup> 西尾(2002)「第 2 章 協働型市民・住民論 5 ケース：三鷹市の実験」(pp.87-95) 武藤編『分権社会と協働』にメンバーとして参加した著者の体験が記されているので参照されたい。また、みたか市民プラン 21 会議の活動報告書である『こんな三鷹にしたい』という冊子には、活動内容が丁寧に記されているので、そちらを参照するとよいだろう。

そこで、本論文では、市民プラン 21 会議の目的や特徴、成果を大まかに見ていきたい。みたか市民プラン 21 会議活動報告書である『こんな三鷹にしたい』には、市民 21 会議の目的と特徴について以下のものが挙げられている（みたか市民プラン 21 会議, 2001, p.6）。

#### ■目的

三鷹市民プラン 21 会議は、2001 年に予定されている三鷹市の基本構想の見直しと第 3 次基本計画の策定に向けて、「みたか市民プラン 21」を作成し、市民の意見を反映させることを目的とする市民の自律的な組織です。

#### ■特徴

##### ●公募（こんなまちに暮らしたいと思った市民の集合）

参加者は、準備会の呼びかけにより自らが手をあげ、自主的に登録した個人参加です。参加人数に制限を設けない大量参加型の市民組織です。（登録人数 375 名）

##### ●期間限定（市との協定の効力期限までの活動）

市民 21 会議は、1999 年の 10 月から 2001 年の 11 月までの 2 年間にわたって、市の基本構想と第 3 次基本計画策定に対する市民の視点からの提言「みたか市民プラン 21」を作成し、これを反映させることが目的の期間限定活動です。

##### ●白紙からの市民参加（素案の作成前から市民が参加）

従来のように市が素案を作成・提案して、市民がその素案に意見を言うような公募型の会議ではなく、素案ができる前に市民が白紙から提言を行うことにより、新しい市民参加の可能性に期待した活動です。

みたか市民プラン 21 会議は白紙からの市民参加という点に注目されがちだが、市民を公募にした点も着目すべきである。参加者層は声の大きい市民、具体的には、やや高齢の男性が多いと思われるかもしれない。しかし、蓋を開けてみれば、参加メンバーは 10 代の学生から 80 代までと幅広い年齢層だったという。また、男女比も 6 : 4 であったことから、そこまで偏っていないことがわかる<sup>14</sup>。それでも、市民プラン 21 の内容が参加した市民は選挙で選ばれたわけでもなく、特別の権限があるわけではない。そのため、一部の参加者だけの意見に偏らぬよう、市民アンケート等を通して広く市民の意見を取り込むよう心がけたという。参加者自らが手を挙げる点が、現行の市民参加手法と異なる点である。

また、このような市民の自発的な活動を支えるのが行政の役割であった。市民が話し合うにしても、基礎的な情報の共有がなければ始まらない。そこで、市民プラン 21 会議と市は「パートナーシップ協定」を締結し、両者の役割や責務を定め、協働の関係を尊重しながら活動することを約束した。具体的には、資料等の情報提供のほか、会議運営に必要な予算の拠出や事務局の場所の提供などを行政側が担ったのである。

---

<sup>14</sup> 宮川斎（発行年不明）「市の基本構想・基本計画策定への市民参加」を参照。



その結果、本来の目的であった、三鷹市基本構想及び第 3 次基本計画の策定につながるだけでなく、その後開設した「三鷹市市民協働センター」や「三鷹市自治基本条例」の制定などにつながっているとまで言われている。

西尾は 21 会議の成果として、市民が団体や地域の代表としてではなく、個人の選択で自由に市の将来ビジョンを構想する力を有するという。そして、新しい施設や事業要求型の提言を超えて、施策間調整、施設の転用などの提案が市民からなされたこと。特に、相応負担という言葉にあるように、単なる受益者意識からタックス・ペイヤー意識へと市民の意識の変化が見受けられた点などを挙げている（武藤編, 2002, p.92）。市民プラン 21 会議の活動を通じて、従来は「お上」にお願いして、自らは行政サービスの受け手としてのみ認識していたものが、自らが地域の担い手となることで理想と現実の見極め、その線引きを市民自身が判断できるようになったのかもしれない。

このような先駆的な取り組みは、新聞、雑誌、さらに NHK のニュースなど、数々多くのマスメディアで取り上げられたという。それだけでなく、三鷹市のこのような取り組みは三鷹市以外の個人を含む市民グループや自治体・議会、大学・研究機関など多様な人々の注目を集めたという（みたか市民プラン 21 会議, 2001, pp.72-76）。

もちろん、実際に参加した市民の方の中には、「最終的な文言を細かく見ると、市民の意見が完全に反映されているものではない」と指摘する方もいるように、万事が市民の思うようにいかなかったのも事実であろう。そして、活動報告書に掲載されている市民の声には多くの苦勞が綴られている。活動報告書によると、約 2 年間という短期間にも関わらず、なんと市民 21 会議の活動は 784 日間にもわたり、総会議数は 773 回にも及んだ<sup>15</sup>というのだから無理もない。ところが、同時に彼らの言葉の端々には充実感が手に取るように感じられる。まさに、私の考える「自らが地域の担い手であると実感する活動」という協働の体現である。

21 会議のメンバーとして参加した西尾は「行政の用意するタタキ台のまったくない状態から、市民自身が頻繁に集い手弁当でプランを作成していった事実は、戦後自治史の一齣に残ってもおかしくない出来事であろう。」（武藤編, 2002, p.91）と成果を実感している。

## （2）無作為抽出方式による市民参加

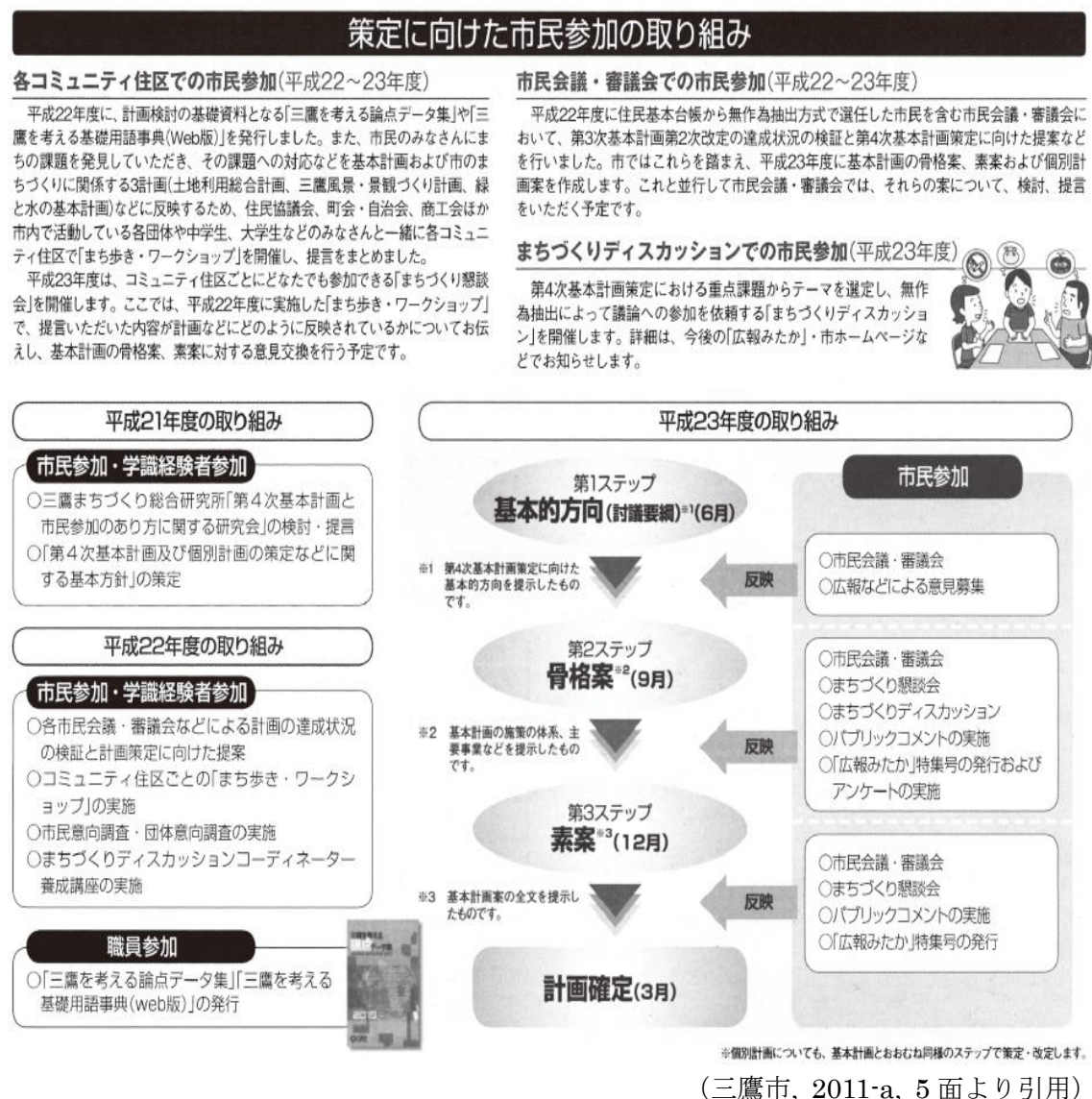
「みたか市民プラン 21 会議」は対外的な評価も高く、参加した住民にとっても完璧とまではいなくても、大きな達成感をもたらした。そのため、「究極の市民参加」<sup>16</sup>であるとも言われることもある。そうしたなか、新たに登場した市民参加の手法が「無作為抽出型」である。市民 21 会議は全員公募であるゆえに、メンバーの選定にあたっては恣意性を排除できるという利点がある反面、参加する市民はどうしても一部の意欲的な者に限定され、市民全体の声としては言い切れない点が弱点だった。

<sup>15</sup> みたか市民プラン 21 会議, 2001, pp.68-69 参照。

<sup>16</sup> 河野康之, 2003, p.32 及び玉村監修, 2014, p.175 参照。

そこで、三鷹市では全国に先駆けて2010年より、無作為抽出方式による市民会議・審議会の公募委員候補者の募集を始めた。また、2011年度に実施された第4次三鷹市基本計画の策定における市民参加手法のなかで最も特徴的なのが、無作為抽出方式により選出された市民による「みたかまちづくりディスカッション」の開催である<sup>17</sup>。共通する「無作為抽出方式」が現在の三鷹市における市民参加の手法のトレンドとなっている。以下の図4-1は、『広報みたか』を一部抜粋したものである。多様な市民参加の手法がどのような政策形成過程の段階でなされているのかが一目で把握することができる。

図4-1 三鷹市における市民参加の取り組み



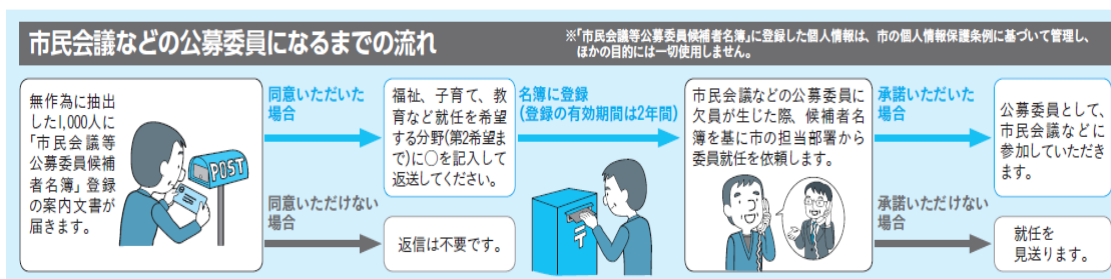
<sup>17</sup> 第4次基本計画策定における主な市民参加として①コミュニティ住区における市民参加、②市民会議、審議会等における市民参加、③まちづくりディスカッションによる市民参加、④パブリック・コメント、アンケート調査による市民参加などがある。(三鷹市 HP より)

### ① 無作為抽出による市民会議等の公募委員の選出

三鷹市には約 30 の市民会議・審議会があり、そのうち公募市民枠が約 70 名設定されている。無作為抽出方式とは、住民基本台帳から無作為抽出による 1,000 名の市民に市民会議・審議会の公募委員候補者となるよう依頼文書を送付し、承諾を得るという手法である。

これまで、2010 年には 111 名、2012 年には 80 名の市民から同意があり、「公募委員候補者名簿」に登録したという。市民は希望する分野をあらかじめ示しておき、市民会議等の委員の任期のタイミングにより行政が候補者に連絡し、市民が承諾した際に委員に就任するという流れになっている（図 4-2 参照）。

図 4-2 市民会議等で公募委員になるまでの流れ



(三鷹市, 2014, 1 面より引用)

この手法により、従来の市民会議等の課題である「参加者層の偏り」を避け、サイレントマジョリティの中にいる潜在的参加者を掘り起こすことができる。また、三鷹市では、市民と情報を共有するために「三鷹を考える論点データ集」や「三鷹を考える基礎用語事典」を発行しており、計画づくりにおける基礎資料として活用している。

では、行政はこの手法をいかに評価しているのだろうか。『三鷹市自治体経営白書 2013』に重点管理事業として「市民会議、審議会への無作為抽出方式による市民参加の推進【行革推進事業】」が挙げられている。事業の目的は以下の通りである。

市民、学識者等の意見を市政に反映させるために設置する市民会議、審議会等の公募委員について、広く市民の意見を市政に反映させるため、無作為抽出方式による公募委員を選任するように徹底する。また、市民会議等の活性化及び公正で透明な運営を実現する。

(三鷹市, 2013, p.26)

本事業を主管課である総務部職員課は「委員に就任した市民のうち、約 80%の市民から、市民会議等に参加し、市政への関心が高まったとの感想を得た（中略）無作為抽出方式による公募委員の選任により、これまで市政に参加する機会の少なかった市民にも市政に参加いただくことができた。」とし、審査会も「無作為抽出方式による公募委員の選任は、全国的にも注目を集める取り組みとして大いに評価できる。」と高く評価している（同上 p.27）。

三鷹市総務部職員課の方にヒアリング<sup>18</sup>をしても、無作為抽出方式を採用するメリットは概ね上記の通りである。一方で、デメリットとしては、「これまで参加をしていただいた市民の皆様にご活躍頂く機会が減ってしま」う点を挙げている。しかし、多様な市民の声を拾う為である以上、やむを得ない部分もある。それに対する対応策としては、「三鷹市では市民会議等だけでなく、パブリック・コメントをはじめとした多元的・多層的な市民参加の機会を設けることで、引き続きそのような市民の皆様にも市政に参加していただきたいと考えてい」るという。

また、参加者アンケートには肯定的な意見が多いなか、「専門的な委員の中で、意見を述べづらかった」との意見もあったという。そのため、「遠慮なく委員の皆様が意見を述べて頂けるような会議の運営が課題」と職員課は考えており、具体的には「市民会議等の担当職員による会議内容に関する事前レクチャーを充実させたり、会議の進行を担っていただく会長さんと協力しながら、意見が述べやすい雰囲気作りをしていくことを考えてい」るという。

## ② 無作為抽出による「みたかまちづくりディスカッション」

「みたかまちづくりディスカッション」は2006年に自治基本条例の「パートナーシップ協定」の規定に基づいて、三鷹青年会議所と三鷹市が協定を締結し、行政が主催者となる形では全国初の無作為抽出による市民討議会を開催したことが事の始まりである。その後、2007年に第3次三鷹市基本計画の第2次改定、2008年に東京外かく環状道路中央ジャンクション三鷹地区検討会、2011年の第4次三鷹市基本計画策定<sup>19</sup>と、既に4回開催されている。言うまでもなく、この無作為抽出方式による市民討議の方式こそ、先の2章2節で見たドイツの「プラーヌクスツェレ」を参考にしたものである。

三鷹市現職の齊藤大輔は、市民参加の経験のない市民を含めた、より広範で多種多様な市民が参加できるというプラーヌクスツェレの特徴を挙げたうえで、「参加した市民の多くが高い満足度を示しており、さらには、これを契機に市政に関心を持ち、機会があればまた参加したいとの意向が多く示されるなど、まちづくりに対する関心が大きいものとなっている」（齊藤, 2014, pp.194-195）とその効果を述べている。

さらに齊藤は「『みたかまちづくりディスカッション』の開催意義は、サイレントマジョリティーと言われる少数意見に対しても幅広く耳を傾け、その声を計画等に反映させることが可能となることである。さらに、これをきっかけに市政に関心を持ち、市民参加の場面で積極的な参加を促すことが期待される。」（同上 p.195）と論じている。

実際、第4次三鷹市基本計画骨格案に対するまちづくりディスカッションでは、参加者の約96%が初めての市民参加であったという。アンケート結果から参加者の満足度は非常に高く、まちづくりに主体的に参加する市民の拡大につながっただけでなく、各テーマで

<sup>18</sup> 2014年10月17日、28日、31日の三鷹市総務部職員課の方のメールでのご回答による。

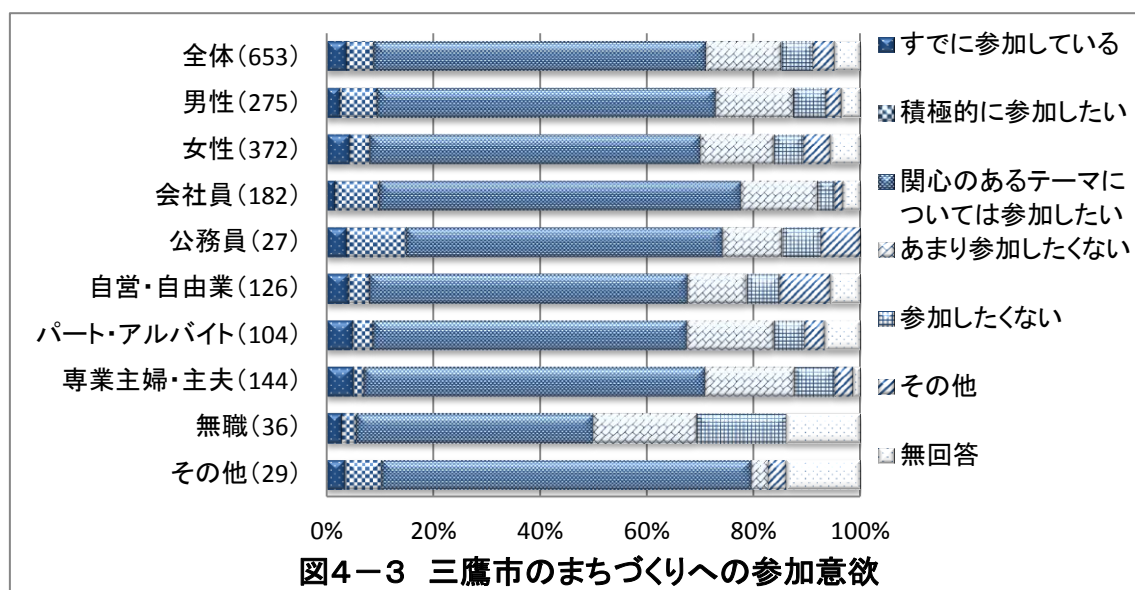
<sup>19</sup> 詳細は第4次三鷹市基本計画策定と「まちづくりディスカッション」（pp.5-6）参照。

は密度の濃い話し合いが行われ、三鷹市の基本計画素案に反映すべき質の高い内容であったと齊藤は評価している。

このように、市民会議・審議会でもまちづくりディスカッションでも、無作為抽出方式を採用する目的は、サイレントマジョリティを含めた多様な市民の声を聞く点にある。たしかに、市民プラン 21 会議では多くの市民が参加したうえに、偏った市民の声にならぬよう、市民アンケート等を実施したという。しかし、それでも声の大きい一部の市民の声が中心だったのは否めないのだろう。あるいは、市の職員の回答にあるように、より多くの市民が市政に関心を持ち、市民の裾野を広げ、市民全員で三鷹市をつくりあげることに重点をシフトしたのだろう。

しかし、ここで一つの疑問が湧き上がる。それは、無作為抽出方式を採用すれば本当に多様な市民が参加するのか、というものだ。すなわち、無作為抽出で選ばれたとしても、ある程度市政に関心のある層や、時間にゆとりのある層でなければ参加しないのではないだろうか。松下は無作為抽出したものの、実際に参加する市民の割合が一割に満たないことを受け、「声なき声の人たちを十分に反映しているとまではいえまいだろう。」(松下ほか, 2011, p.137)と指摘している。

下の図 4-3 は職業別に三鷹市まちづくりへの参加意欲を問うたものである。これを見てもわかる通り、無職の方の参加意欲が一段と低い傾向にあることがわかる。たとえ、無職の方のように参加意欲が低い傾向にある市民層が無作為抽出で選ばれたとしても、必ずしもこうした機会に参加するとは限らないのではないだろうか。同様に、年齢層によるバラつきが少なからずあることも予想される。



(三鷹市, 2007-b, pp.74-75 をもとに筆者作成)



この点について、三鷹市職員に問い合わせたところ、「公募委員候補者名簿を作成する際には、候補者の方の職業等を把握しておりませんので、(中略)回答は難しいところです。

(中略)公募委員候補者名簿への10代～30代の登録者も一定程度を占めるものとなっています。」と回答している。

それでは、10代～30代の登録者が一定程度を占めるとは、いったい具体的にどのくらいの割合なのだろうか。以下の表4-1-①～③は「みたかまちづくりディスカッション2011」に参加した年齢層を示すデータである。今回のデータは2011年の「まちづくりディスカッション」という一回のデータに過ぎず、他の無作為抽出方式による市民参加の結果が同様であるとは限らない点には注意を要する<sup>20</sup>。ただ、三鷹市で実際に行われた市民参加の一例として参考にできる。

表4-1-①と②を比べると、数値にほとんど差がないことがわかる。つまり、無作為抽出といっても人口構成は三鷹市全人口の割合に相応している。次に、②と③を比較すると、やはり若年層よりも50～70代にかけての割合が高まる傾向にあるとわかる。表4-2は年代別の承諾割合だが、中年～高齢層にかけて承諾割合が高いことが見て取れる。

ただ、明らかに若年層が少なく高齢者が多いというほどでもなく、この程度の偏りは許容範囲と言えよう。というのも、三鷹市に限らず若年層はそもそも行政と関わるのが稀であるため、総じて市政への関心が低いからである。ただ、現状でよしとするのではなく、若年層を含めてより幅広い年齢層が参加しやすいような仕掛けを考えることは必要である。

表4-1-① 東京都 三鷹市(平成23年8月1日現在) 年代別人口構成

年代	18・19歳	20代	30代	40代	50代	60代	70代	80代	90代	合計
人数	3,271人	23,651人	29,688人	28,091人	19,869人	20,960人	15,154人	8,248人	1,721人	150,653人
割合	2.2%	15.7%	19.7%	18.6%	13.2%	13.9%	10.1%	5.5%	1.1%	100.0%

表4-1-② みたかまちづくりディスカッション2011送付者 年代別人数構成

年代	18・19歳	20代	30代	40代	50代	60代	70代	80代	90代	平均
人数	28名	280名	362名	357名	235名	241名	177名	100名	20名	48.5歳
割合	1.6%	15.6%	20.1%	19.8%	13.1%	13.4%	9.8%	5.6%	1.1%	

表4-1-③ みたかまちづくりディスカッション2011承諾者 年代別人数構成

年代	18・19歳	20代	30代	40代	50代	60代	70代	80代	90代	平均
人数	0名	6名	18名	19名	16名	24名	16名	3名	0名	53.7歳
割合	0%	5.9%	17.6%	18.6%	15.7%	23.5%	15.7%	2.9%	0%	

<sup>20</sup> 『三鷹を考える論点データ集2014』「第8部：市民自治のまちをつくる」「2. 市民参加を進める」(p.129)には無作為抽出方式による登録者の年代別比率を示すグラフがあるので、必要に応じて参照されたい。「登録者」の段階に過ぎないが、過去三回(H22/24/26)とも比較的高齢者層が多いものの、若年層の割合も一定を占めていることがわかる。

表4-2 年代別承諾割合 ※計算式:承諾人数(表4-1-③)÷送付人数(表4-1-②)

年代	18・19歳	20代	30代	40代	50代	60代	70代	80代	90代
割合	0%	2.1%	5.0%	5.3%	6.8%	10.0%	9.0%	3.0%	0%

(「みたかまちづくりディスカッション 2011」アンケート結果<sup>21</sup>をもとに筆者作成)

アンケート結果には、「今回の取り組みには参加できないが、他に機会があれば参加したい」という声や「関心はあるが、参加するほどではない」という声も一定数を占めていることが読み取れる(図4-4参照)。つまり、無作為抽出方式は市民自らの公募よりも裾野が広がるものの、最終的には参加者の意志に委ねられている。そのため、より幅広い層の市民の声を聞くためには、市民の年齢層や職業などの属性を加味して、誰でも気軽に参加しやすいテーマや時間帯となるよう配慮する必要がある。たとえば、子育て支援などのように、若年層に身近な話題であれば無作為抽出された若年層の中から参加する者の割合は自ずと高まるだろう。ただ、無作為抽出の公募委員名簿に記載される以前から市政に関心を抱いてもらえるよう、情報発信のあり方については工夫がなされるべきである。

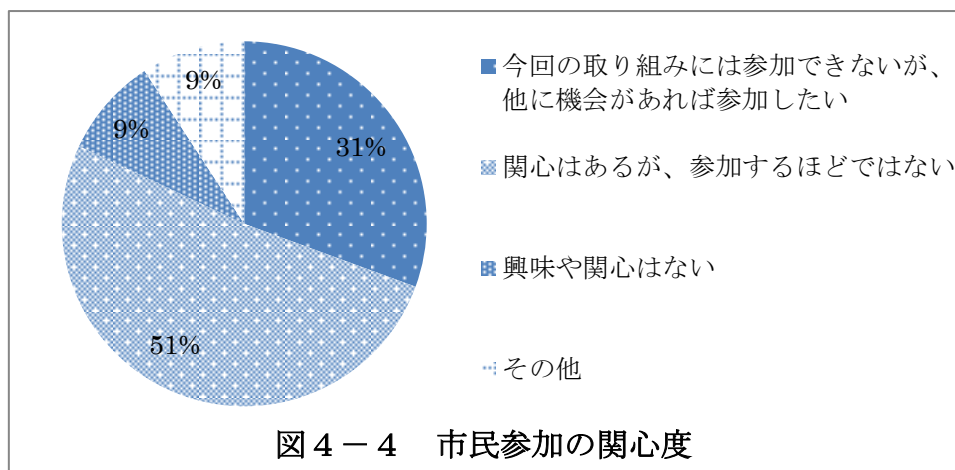


図4-4 市民参加の関心度

(同上, p.110 より引用)

また、先に見た通り無作為抽出方式によるデメリットとして、三鷹市職員は「これまで参加をさせていただいていた市民の皆様に公募委員としてご活躍頂く機会が減ってしま」う点を挙げた。実際、「みたか市民プラン 21 会議」にメンバーとして参加し、その他の市民活動にも積極的な方は「自ら応募する公募委員と無作為抽出による公募委員の割合を半々にしてはどうか」と主張をしている。あえて見方を変えれば、無作為抽出方式はかねてから市民活動に積極的な市民にとっては、市民参加がしたくてもできない状況をつくられてしまい、市民参加の道が閉ざされたとも言えるのである。

<sup>21</sup> 『第4次基本計画策定に向けた「みたかまちづくりディスカッション」実施報告書』(2012)「第5章 資料編 II～IV」(pp.109-117)を参照。

この点について三鷹市職員は「現在も、市民会議等の状況等により、従前のおり応募方式の公募委員と無作為抽出方式の公募委員が併存している会議もあります。市民会議等に公募委員として参加していただく以外にも市民参加の手法はあります」という。その他の市民参加の手法の具体例としては、「まちづくりディスカッション」のほか、パブリック・コメントや「まち歩き・ワークショップ」を挙げている。パブリック・コメントだけでは心もとないが、その他の手法と組み合わせることで、無作為抽出で選出されなかった市民にも市民参加の機会が比較的多く用意されているといえるだろう。こうした多元的・多層的な市民参加の手法が整備されていることが三鷹市の強みである。

このような三鷹市の先進的な取り組みを全国の自治体と比較して、客観的に示すのが『日経グローバル』（No.237, 2014.2.3）の「全国市区の経営革新度調査(2013)」である。これは、日本経済新聞社が全国 812 市区を対象に、行政運営の革新度合いを探るために実施したものである。三鷹市は総合評価で全国 2 位に位置している。特に市民参加に関しては 2011 年に引き続き、二回連続全国 1 位となっている。以下の表 4-3 は調査項目ごとの偏差値である。市民参加度の偏差値が突出していることがわかる。

表 4-3 三鷹市の経営革新度調査結果

項目	透明度	効率化・活性度	市民参加度	利便度
偏差値	74.40	67.51	<b>84.58</b>	71.85

（『日経グローバル』（No.237, 2014.2.3）をもとに筆者作成）

「市民参加（協働）度」の指標としては、政策形成段階でのパブリック・コメントの有無や、住民利用の集会施設（コミュニティセンターなど）の運営管理の住民委託の有無、SNS を活用した情報提供など、全 17 項目あるが、その中の一つに「付属機関や市民会議などのメンバーに無作為抽出した住民が就く仕組みの有無」という項目もある。

三鷹市は市民参加において先進的であるがゆえに、三鷹市が実施しているものを評価の指標に組み込まれている感も否めない。それゆえ、他市をここまで圧倒するのだろう。また、このような評価の指標は形式的であり、実態を伴わないという指摘もある。ただ、全国の自治体の実態を調査するのはその労力だけでなく、基準に関しても無理がある。それに、仮に形式的であるとしても、そのような取り組みがあるに越したことはない。つまり、先進的な取り組みに着手する進取の精神は評価されてしかるべきである。いずれにせよ、三鷹市独自の取り組みがなされているゆえの賜物であることに違いない。



## 2 議会－住民間の協働

4章1節では、三鷹市における市民参加、行政－住民間の協働の手法を見た。全国的にも高評価を得た「みたか市民プラン21会議」の取り組みにとどまらず、無作為抽出方式の導入など、三鷹市では現状に満足することなく、日々市民参加の手法に磨きをかけている。それが『日経グローバル』での高評価にもつながっているのである。

では、三鷹市議会はどうなのだろうか。ローカル・ガバナンスを考えるうえでは、行政・住民だけでなく、議会の存在も決して軽視できない。『日経グローバル』(No.246, 2014.6.16)の「議会改革度調査」によると、三鷹市は総合順位で全国251位である。ちなみに、今回の調査は三回目であり、前々回2010年は69位、前回2012年は109位と年々順位を落としていることがわかる。これらの議会改革度ランキングは、「議会の基礎的データ」「議会の公開」「議会の住民参加」「議会の運営等」という4つの観点からなるもので、日本経済新聞社産業地域研究所が全国813市区議会を対象に実施した調査によるものである。

下の表4-4を見ても、三鷹市は「情報公開度」において評価が高いことがわかる。「議会が何をしているのかわからない」という不満・不信感を取り除くために欠かせないのが情報公開であり、日経グローバル(No.246)では「議会改革の第一歩となる大切な取り組み」(p.14)と位置付けられている。三鷹市議会では、議会本会議の同時・録画中継をインターネット上でやっているほか、本会議と委員会の議事録も公開している。また、政務活動費に関してもその用途をインターネット・議会だよりで公開している。

一方で、三鷹市は「運営度」で大きく後れを取っていることがわかる。具体的には、「議会基本条例」の制定や議員間の自由討議、政策条例の議員提案などの観点から評価がなされている。『日経グローバル』(No.246)によると、「執行部との質疑だけでなく、議員同士で議論して結論を導く議員間の自由討議は近年、本来議会には不可欠のものとして重視されている」(p.18)という。その議員間討議については議会基本条例で規定されることが多いが、三鷹市では議会基本条例が未制定のままであり、議員間の討議が十分でないことは否めない。また、過去2年間の政策条例の議員提案は0件である。これは何も三鷹市議会に限ったことではないが、議会の政策立案機能が機能し得てないことを示す一つの根拠となっている。

本論文でもっとも重視したいのが、「住民参加度」の観点である。行政において住民参加が進む以上、議会においても住民参加を進める必要があるのは、これまで論じてきた通りである。「住民参加度」の項目では、委員会などの傍聴のほか、市民への議会報告会（意見交換会などを含む）に関する規定や実施内容、開催回数などの8つが設問に挙げられている。ところが、三鷹市では議会報告会が開催されていないため<sup>22</sup>、自ずと評価が低い結果となっている（表4-4参照）。

---

<sup>22</sup> 2010年に第4次基本計画策定において、市議会のかかわり方を市民に問うたところ、「市民への説明会・報告会を開催する」という意見がすでに寄せられていたにもかかわらず、いまだに実現していない（『みたか議会だより』第277号8面参照）。

表 4-4 三鷹市の議会改革度調査結果

項目	総合	公開度	住民参加度	運営度
偏差値	54.98	70.53	<b>51.44</b>	44.73

(『日経グローバル』(No. 246, 2014.6.16) をもとに筆者作成)

そもそも、三鷹市議会議員は市民に対して日常的にどのような活動をしているのだろうか。議会報告会の是非を問う前に、市民に議会活動を報告する機会がどれほどあるのかについて見ていく必要がある。

そこで、「日頃の活動で市民の方に活動内容を報告する機会」を各会派代表者に問うたところ<sup>23</sup>、にじ色のつばさ・みんなの党といった少数会派では「会派ではなく議員個人として、市民（団体を含む）に直接お会いするなかで活動内容を報告する」のみを選択したのに対し、自由民主クラブや公明党などは上記に加えて、「議員個人の支持者（有権者）による後援会で活動内容を報告する」ほか、「一会派まとめて市内の支持団体に対して活動内容を報告する」機会があると答えている。地方議会議員の中には、個人のブログなどによる情報発信を行う者も少なくないが、自由民主クラブや公明党などの多数会派においては「議会だより」のほかに、議員個人や会派による広報紙等を発行している。そのため、議会活動の報告に関しては、現状でほぼ事足りると考えている節があるのもまた事実である。これらの前提を踏まえたうえで議会報告会をはじめとする議会改革について論じる必要がある。

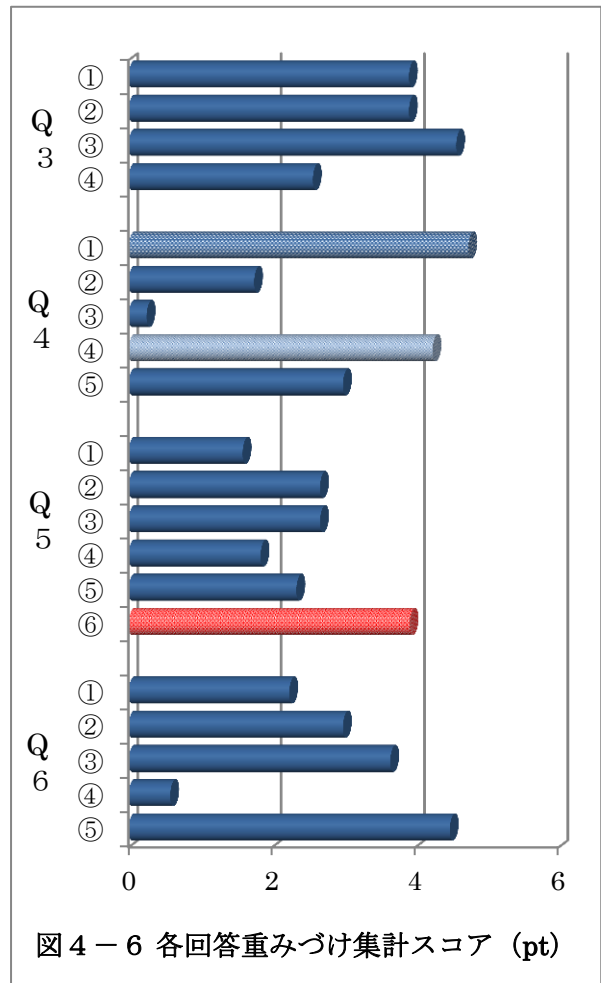
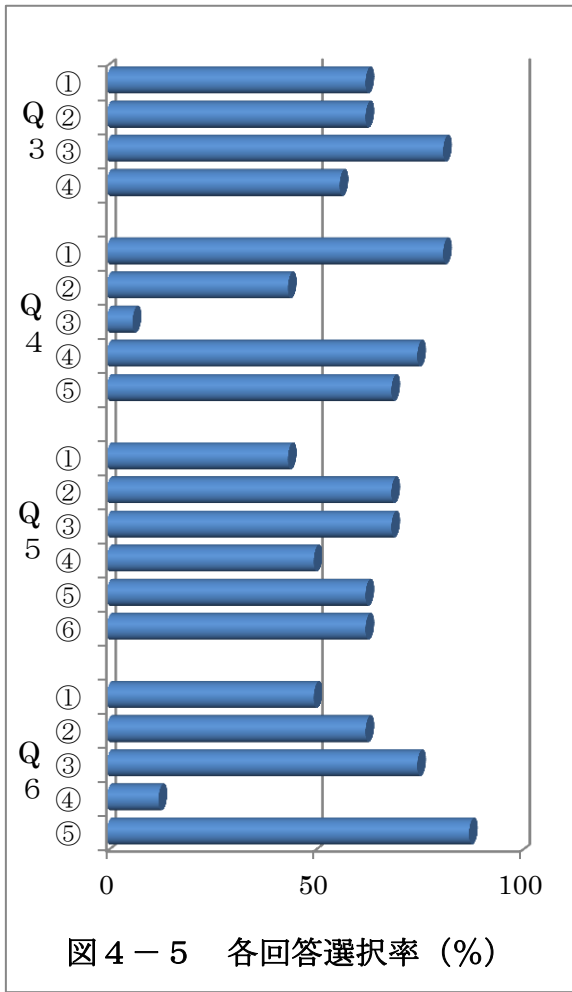
では、三鷹市議会議員は議会の現状及び議会改革の必要性をどのように認識しているのだろうか。以下の表 4-5 は、「自治基本条例みたか市民の会」が 2012 年に議会改革についてアンケート調査を行った結果である。空欄は無回答であり、一部会派からは有効回答を得られていないが 28 人中 16 人(57%) の回答が得られているため、それなりに有用である。

※この調査は複数回答が可能であり選択数に制限がないため、グラフ化するには注意を要する。まず、前提として図 4-5・6 とともに各選択肢の選択回数を集計したものであるため、「その他」や番号のあとに△が付されたもの(例：①△)はカウントされていない。図 4-5 はそれぞれの質問において各選択肢の選択回数を、有効回答を得られた全議員数(16 人)で割ったものである(単位は%)。しかし、図 4-5 は一個人の回答選択回数による差が表れず、各議員が重視した回答が結果に反映されない。そこで、各人を 1 とした時にその選択肢に割り振られるポイントの合計値をグラフ化したものが図 4-6 である(例：議員 A が①・③・④の三つを選択した場合、それぞれ 0.33pt 加算される。仮に議員 B が①のみ選択した場合、①に 1pt 加算される)。そのため、図 4-6 は合計 16 点満点となる(単位はポイント)。

<sup>23</sup> 2014 年 11 月 19 日、各会派代表者(幹事長)を対象に実施したアンケートによる。

表4-5 みたか市民の会による議会改革に関するアンケート調査結果

議員名	所属党派	Q1議会基本条例の必要性	Q2議会基本条例不要の理由	Q3議会改革に必要な取り組み	Q4議会が市民の期待に応えるために必要なこと	Q5市民の議会への関心を高めるためには	Q6議会の役割は何か
伊藤 俊明 吉野 和之 田中 順子 夙戸 治重 白鳥 孝 石井 良司 伊東 光則 加藤 浩司 渥美 典久 土屋 健一 後藤 貴光	自由民主クラブ						
緒方 一郎	公明党	③その他(最初に議会基本条例ありきでは難しい)		②、③、④、⑥ 定数削減	①、⑤、⑦その他(流行・パフォーマンス化している項目は検証が必要)	①、③、⑥	①、④、⑤、⑥その他(二元代表制の徹底)
川原 純子	公明党						
寺井 均	公明党	③その他(議会基本条例でも自治基本条例の事項追加でも良い)		②、③、⑥その他(自治基本条例でも議会基本所条例でも良い)	⑦その他(議員の立法能力の向上とそのための体制強化)	⑧その他(請願など市民の意見を聞く場もある。まずは現制度内での市民参加)	①、③、⑤、⑥その他(市民の声の政策への反映とともに将来に向け何が大事かという視点からの政策への反映)
赤松 大一	公明党	③その他(基本条例に限らず制定に取り組みたい)		⑥その他(議会が取り組むべき改革を踏まえての市民にわかりやすい改革)	⑦その他(市民に開かれた議会にする取り組み、先進自治体の取り組みを学びながらの改革)	⑥	⑥その他(市民一人ひとりの相談の解決、市政課題解決のための政策提案、台風時の地域パトロール、水害現場に駆けつけるなども)
粕谷 稔	公明党	①必要 ③その他(条例ありきでなく、議会改革を先んじての手續が必要)		②、③、⑥その他(それぞれの考え方の違いを超え、課題についてコンセンサスを図る必要がある)	①、④、⑦その他(まず幅広い市民の声・課題を捉え、解決に全力を尽くす)	⑥、⑧その他(休日・夜間開催は他自治体では課題があり、費用対効果の見極めが必要)	⑥その他(④以外全て重要だが、多様な市民の声に応えた政策提案やチェック機能)
岩見 大三 高谷 真一朗 石原 恒 長島 薫	民主党	①必要		①、②、③、④	①、②、④、⑤、⑦その他(市民の意見を気軽に受け付ける仕組みづくり)	①、②、③、④、⑤、⑥、⑧その他(①～⑤は議会基本条例で実現をめざす)	①、②、③、⑤
栗原 健治	共産党	①必要		①、③、④	①、④、⑤	②、③、④、⑤	①、③、⑤
岩田 康男	共産党	①必要		①、③	①、④、⑤	②、③、⑤	②、③、⑤
大城 美幸	共産党	①必要		①、③、④、⑥ その他(議員同士の意見交換や議論)	①、②、④、⑤、⑦その他(議決の前に市民の意見を聞く場を設ける。特に有料化や廃止の際)	①、②、③、⑤	②、⑤
森 徹	共産党	①必要		①、③	①、④、⑤	②、③、④、⑤	②、③、⑤
嶋崎 英治	にじ色のつばさ	①必要		①、②、③、④	①、②、④、⑤、⑦その他(常任委員会・特別委員会での議案提案)	②、④、⑥、⑧その他(議会だよりに討論内容を実名入りで掲載)	②、③、⑤
半田 伸明	にじ色のつばさ	①必要		①	④	①、②、⑤	⑥その他(官寄りではなく、納税者たる民の立ち位置で官をチェックする)
野村 羊子	にじ色のつばさ	①必要		②、③、④	①、②、③、④、⑤△	①△、②、③、④△、⑤、⑥	②、③、④、⑤
吉沼 徳人	みんなの党	③その他(近隣の市の状況をみていきたい)		②	①	③、④、⑥	③、⑤



Q3 「議会改革に必要な取り組み」

- ①議会基本条例の制定 ②議会の役割についての議員意識の向上 ③政策や法・制度の勉強会  
④委員会の開催時間の考慮と議論の充実

Q4 「議会が市民の期待に応えるため必要なこと」

- ①積極的な議員立法 ②議場での議員同士の議論 ③議決の会派拘束をゆるめる  
④議会報告会 ⑤議会事務局による議員の政策研究支援

Q5 「市民の議会への関心を高めるためには」

- ①市民が参加しやすい日時・会場 ②重要議案について市民の意見を聞く ③市民アンケートによる意見の把握と議論 ④請願・陳情について代表者の意見を聞くなど丁寧な扱い  
⑤議会報告会 ⑥論点の解説などわかりやすい議会だより

Q6 「議会の役割は何か」

- ①議員が地元の問題を持ち寄り政策の必要性を明らかにする ②議員同士で課題を議論し論点を明らかにする ③市が抱える課題への対応政策を検討・立案 ④市民の多様な利害を勘案し、予算・施策の優先を決める合意形成 ⑤市長・職員の予算執行・財政運営などのチェック

(みたか市民の会『2012年三鷹市議議会改革アンケート』をもとに筆者作成)

図4-5及び図4-6を見たときに、Q3「議会改革に必要な取り組み」では「③政策や法・制度の勉強会」、Q4「議会が市民の期待に答えるために」では「積極的な議員立法」が重視されていることから、議員自身が議員立法を通じて自らの意義を示し、そのために「勉強会」や「議会事務局による議員の政策研究支援（Q4-⑤）」の必要性を感じている。「議員立法」に関しては、多くの議員が関心を寄せており、必要性を強く感じていることが読み取れる。そのことは、議会の機能として政策立案機能を十分に果たし得ていないことの裏返しであるとも言える。あるいは、議員提出条例の政策条例は客観的な数値で把握されるため、市民に議会のプレゼンスをPRするためにも一目瞭然であるし、逆に議員提案の条例がない場合、市民から見れば議会が機能していないことを批判する際の一つの指標となることも否定できない。

また、Q4では「議会報告会」も取り上げられている。図4-5の選択率もさることながら、図4-6においても高いポイント数を示していることから、三鷹市議会議員の中には議会が市民の期待に応えるために「議会報告会」の必要性を感じている議員も少なくないことがわかる。

ここで興味深いのがQ5「市民の議会への関心を高めるためには」である。図4-5においては、「②重要議案について市民の意見を聞く」「③市民アンケートによる意見の把握と議論」のように市民の意見を反映させるような双方向型の取り組みの必要性を感じる議員の割合が比較的高いという結果が出ている。すなわち、これは政策形成の段階での市民参加を促し、何らかの形で議会－住民間の協働をするというものである。具体的な手段はさておき、一般的に望ましいことには変わらない。しかし、その一方で重みづけを施した図4-6を見ると「⑥論点の解説などわかりやすい議会だより」を重視する議員が一定数存在するということが顕著である。つまり、議会報告会などの市民参加を促さなくとも、議会だよりを改善することで市民の議会への関心は高まると考えている議員も根強く存在しているのだ。今回、この市民の会によるアンケートに回答していない自由民主クラブは、後述する「議会改革検討委員会」で議会報告会開催の是非について議論した際に、議会だよりの更なる充実という代替手段を主張しているため、議会全体で見るとその割合は更に高まる。

たしかに、現在の議会だよりはある議案に関して各議員の賛成・反対の記載こそあるものの、その理由が付記されておらず、論点が住民の目からは判断しにくいものであるため、わかりやすい議会だよりの作成は不可欠である。そのため、まだまだ改善すべき余地もあるだろう。

ただ、Q5②、③のように積極的に住民の意見を取り入れようとする動きと比べるとやや物足りない感じは否めない。なぜなら、議会だよりは議会から市民への一方向のやり取りに終始する場合がほとんどであるからだ。それに、議会だよりをチェックする市民は、かねてから市議会に対する関心が高い市民である。そのため、広く市民の関心を高めるためには、議会だよりでは高い効果が見込めず、市民と意見交換ができるような双方向型の取

り組みが必須である。図4-5と図4-6で重視する項目に差が生じるということは、議員個人によって議会改革への認識が異なるということだ。したがって、むやみに住民参加を通じた議会改革を進めるのではなく、現行制度を維持しつつも、改善できるところから徐々に議会改革を進めていければ、と考えている議員も少なくないというのが三鷹市議会の実情なのだろう。

Q6「議会の役割」では「⑤市長・職員の予算執行・財政運営などのチェック」という議会の監視機能が重視されている。行政が住民と意思決定の場で協働する現状を鑑みると、議会が監視機能を十全に果たすためには、議会においても市民との間で何らかの手立てを講じなければ、行政と議会の実質的な均衡は保たれないのではないだろうか。

全国的に議会改革の機運が高まるなか、2012年に三鷹市において「議会改革検討委員会」が設置された。その目的は、「市民に、より信頼され開かれた市議会を目指すため、議会改革に係る調査研究及び提言を行うこと」（三鷹市HPより）である。当委員会は議員が3人以上の各会派の代表者11人<sup>24</sup>によって構成されており、2013年9月から第2期目に突入している。

議会改革検討委員会では各会派からの課題提案がなされ、その課題を検討項目に分類したうえで議論される。議会改革検討委員会の検討項目は以下の5点に分けられる<sup>25</sup>。

- (1) 議会の組織と運営のあり方を調査・検討する
- (2) 市議会の権能を高め、政策形成・監視機能を強化する
- (3) 多様な市民のニーズを的確に把握し、その成果を踏まえ市民に情報発信する
- (4) 議会活動のあり方を検討する
- (5) その他議会改革に必要な事項について検討する

こうしてみると、三鷹市においてもいかにも議会改革に向けて取り組んでいるように思われるかもしれない。「議員間討議」や「政務活動費」、「委員会等の中継」など『日経グローバル』で取り上げられていた事項についても検討されているからだ。なお、議会改革検討委員会では「議会報告会」に関しても公明・民主・共産・にじ色と4つの会派が検討課題として挙げている（表4-6参照）。したがって、議会報告会の開催について、三鷹市では全く議論がなされていないわけではない。むしろ、多くの会派の議員が関心を寄せている事項であることが窺える。

---

<sup>24</sup> 委員長（自由民主クラブ）・副委員長（公明党）のほか、自由民主クラブ3名、公明党1名、民主党2名、共産党2名、にじ色のつばさ1名という各会派の構成となっている。

<sup>25</sup> 三鷹市ホームページ「議会改革検討委員会（第2期）」「検討課題」を参照。

表 4-6 議会改革検討委員会の検討課題

項目番号	課題項目	提案理由(現状での問題点/達成によるメリット)	提案会派
3	議会報告会の検討	インターネット活用や出前等の市民へのアピール方法の検討	公明党
3	議会報告会の開催	定例会終了後に市民へ向けた議会報告会を開催する事で市民の知る権利を確保するとともに、市民意見を積極的にとり入れる事で議会の議論を活発化させる。そして、議事機関と執行機関が切磋琢磨出来る環境を市民の見える形で整える。	民主党
3	議会又は常任委員会で議会報告会を開催する	各議員や会派ごとには報告会をしているが、その人や会派の主張が中心になる。議会としての考えを知ってもらい、意見や要望を出してもらおう。全体として議会への理解と参加をえることになる。	日本共産党
3	議会報告会、市民の意見を聞く会、意見交換会を実施する	市民の理解を深め、ニーズがどこにあるか把握することができる。	にじ色のつばさ

(議会改革検討委員会「検討課題」より一部抜粋)

そして、議会報告会については議会改革検討委員会にて話し合わせ、2014年7月28日にひとまずの結論が出された。それまでも議会報告会については議論がなされ、各会派に持ち帰っての検討が重ねられた。また、各会派の有志は同じ東京26市内の調布市や東村山市で開催された議会報告会を視察している。それらを踏まえたうえでの各会派の最終的な結論は以下の表4-7の通りである。

表4-7 議会改革検討委員会(2014.7.28)「議会報告会」に対する各会派の結論(要旨)

会派	発言内容	賛否
自由民主クラブ	議会報告会は不要。しかし、議会には市民への報告義務がある。そこで、議員個人による報告のほかに、「議会だより」をより一層充実させることで対応してはどうか。	反対
公明党	現場検証を進める必要がある。準備の負担が大きいわりに効果が薄いのではないか。決まったことの報告ではなく、事前に市政の課題や論点について市民と議論できるようにした方が良い。他市で現在行われているような議会報告会ではなく、三鷹独自のものを検討すべき。	やや反対
民主党	何らかの形で市民への報告をする必要がある。すぐやるかどうかは別として、いつかはやるべき。	やや賛成
共産党	開催すべき。議会という組織で市民に報告すべき。参加者が減ることに対しては議会報告会の中身を工夫する必要がある。参加者が多いから良い、少ないから悪いというのではなく、まずは議会報告会を開くことではじめて議会が何をしているのか、市民に理解される。政策形成過程に市民が関わる、市民に寄り添うことで市民のニーズをつかむ必要がある。内容が不十分な議会報告会ならば市民とともに高めていけばよい。前向きに検討すべき。	賛成
にじ色のつばさ	議会改革なしに進化なし。議会報告会は他の議会改革に比べて手を付けやすい。議会活動の報告にも意味はあるが、それだけでは不十分。議会改革において先進自治体である会津若松は市民との意見交換が凄い。二元代表制として議会の役割を果たすためにも、超党派で議会報告会をやってみないと次に進まない。	賛成

(筆者作成)



以上の各会派の見解を受けた、議会改革検討委員会委員長の結論（要旨）は以下の通りである。

「議会報告会の開催を完全否定するものではない。開催には時間がかかる。他市の事例を踏まえたときに、行政報告と変わらないという点や費用対効果の点などを考慮すると、今すぐに始めようという結論には至らない。今後引き続き検討すべき。」

このように、三鷹市議会では議会報告会の開催はひとまず見送られることとなった。「今後引き続き検討すべき」という委員長の発言もあったが、後日他の議員に確認したところ、少なくとも現在の議員の任期中（平成 27 年 4 月まで）は議会報告会の進展はこれ以上ないという。したがって、三鷹市においても議会改革検討委員会にて議会報告会の開催について検討こそされたものの、全会派一致には至らず、現職議員の任期中での実施はかなり厳しい見込みとなった。ただ、議会改革検討委員会のこの結論を受けて、「みたか市民の会」は 12 月議会に向けて、「議会報告会の開催」を求める請願を提出した。その請願には 100 名の市民の署名が集まったということで、たとえ現職議員の任期中の開催は厳しくとも、次回の市議会議員選挙以降を視野に入れると、議会基本条例の制定をも視野に入れつつ、議会報告会の開催について再度検討されることも十分予想される。したがって、三鷹市においても、議会報告会、あるいはそれに代わるものが開催される日はそう遠くはないかもしれない。

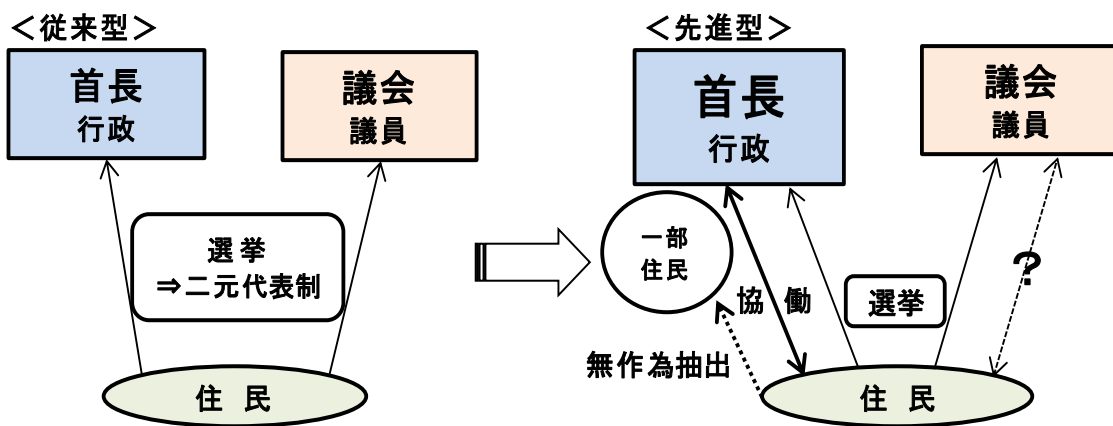


### 3 三鷹市が抱える課題

本章1・2節で見たように、三鷹市では行政－住民間の協働が先進的であるのに対して、議会－住民間の協働がなかなか進まないのが現状である。それでは、この状態の何が問題なのであろうか。

本来、行政（首長）と議会の関係は二元代表制の均衡関係にある。どちらも住民によって選挙で選ばれた者が市政を担う。そして、議会には多様なバックグラウンドを持つ議員がいるため、首長には拾い切れない市民の声を市民の代表として市政に反映させることが求められてきた。しかし、住民参加が盛んな先進自治体では特に、単に住民が行政と協働するだけでなく、その住民は一部に偏らないように無作為抽出方式によって選ばれるなど、本来議会を通じて市政に反映されるはずの市民の声は議員を介さず直接行政に届くようになったのである。行政－住民間の政策形成過程における協働の際に、担当部署の部長・課長クラスがその場に顔を出すこともあるため、住民の意見が円滑に政策に反映されやすい環境が整う。そうしたときに、どこか居心地の悪い思いをするのが議会・議員である。つまり、行政が住民と協働している一方で、議会としては住民と選挙でのみしか関わっておらず、二元代表制の均衡関係が崩れかけているのである（図4－7参照）。

図4－7 二元代表制の均衡関係の変化



(筆者作成)

江藤はこのような状況を踏まえて、議会は蚊帳の外に置かれており、萎縮しているような印象があると2013年10月27日に開催された「みたかの議会を考えよう」というフォーラムで発言している。ただでさえ地方分権が進み、革新首長の登場などで行政が力をつけていく一方で、議会が追認機関と化す現象が起きていることは1章で先述した通りである。ましてや、三鷹市のような政策形成過程における市民参加、協働が盛んな先進自治体においてはなおさらである。江藤も「自治体改革が進んでいる自治体ほど、首長主導であり、議会は『蚊帳の外』におかれている」（江藤, 2011, p.64）と指摘している。

では、このような状況に追い込まれた三鷹市議会議員は、現状をどのように捉えているのだろうか。江藤はかつての「みたか市民プラン 21 会議」における三鷹市議会及び議員の実情を以下のように述べている。

高井議員<sup>26</sup>の議論で重視したいのは、市民参加の充実によって議会を蚊帳の外におく発想が浸透しはじめていることである。『『市民が出した結論を、その市民によって選ばれた議員が覆してよいのか？』この命題が、議案審議する議員の上に、この上なく重くのしかかってきた。質疑は活発にやるけれども、最初から可決・成立は決まっているのが現状だという。議員は、議会という場で議論できるがゆえに市民参加に参加できず、市民参加の議論を経た結果を受け入れるしかないのである。

(江藤, 2010, p.22)

高井議員の発言は市民 21 会議という一昔前の三鷹市における協働についてであるとはいえ、「市民が出した結論を議員が覆してよいのか」という問いは考えさせられるものがある。議員は市民によって選ばれている以上、市民と行政が協働した産物である政策に対して、否認することはなかなか勇気のいることである。市民と行政の協働による政策には一部の市民の声しか反映できていないという確信が持てない以上、多くの議員は承認するだろう。そう考えると、議会の追認機関化に拍車をかけることは不可避である。

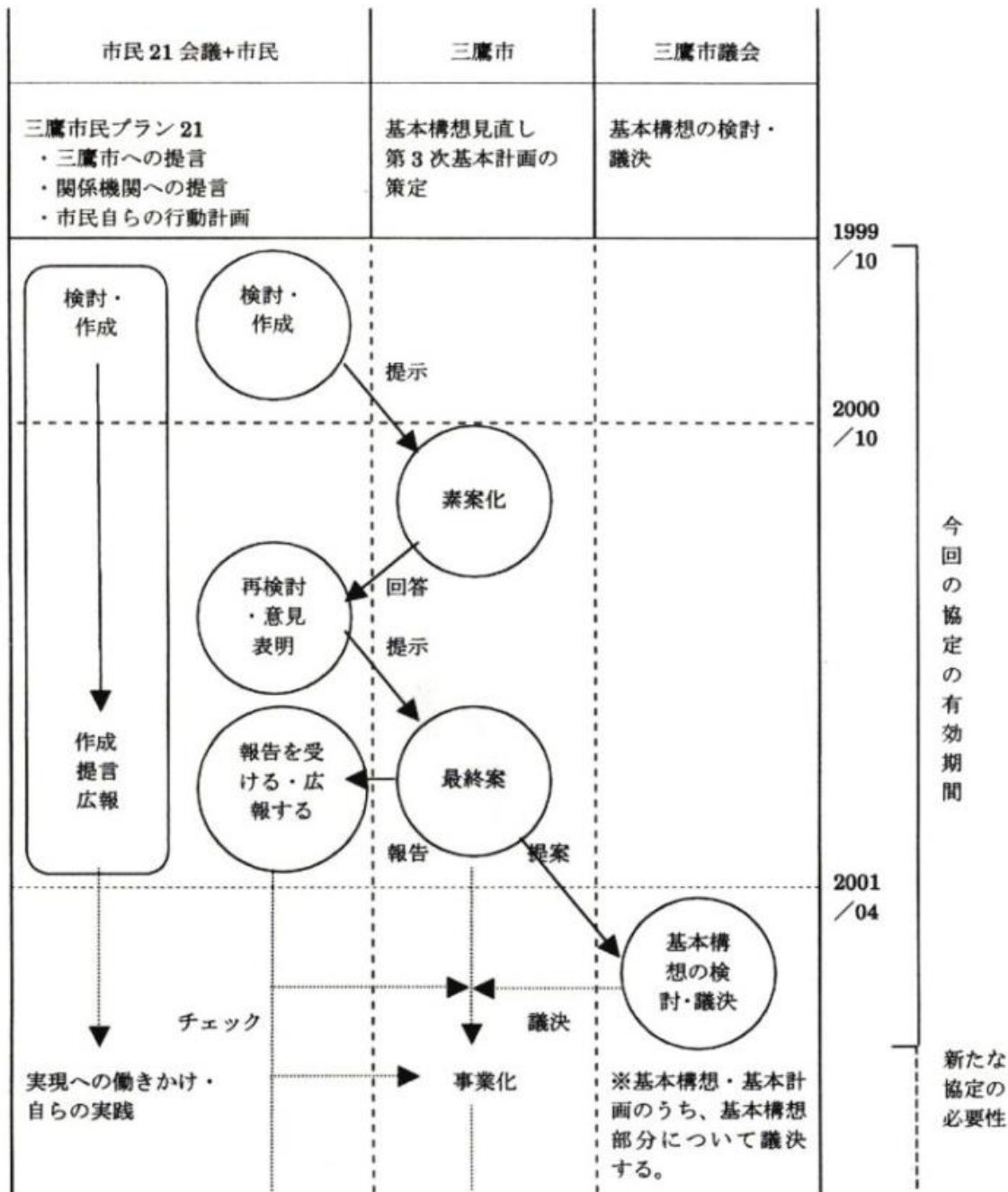
市民 21 会議では首長によって提出された基本構想案を議会が討議する、という順序であることから「議会が＜首長と市民＞連合をむかえ撃つ構図」(図 4-8 参照)となっており、議会での討議は、江藤が主張する「協働型議会」の機能の一つである「監視機能の役割を十分に果たしていえるといえよう」(江藤, 2004, p.66)と江藤は述べている。

しかし、高井議員の声を聞く限り必ずしも実態はそうではなかったことがわかる。江藤は続けて「議会全体と市民との関係は選挙以外は切断されており、市民代表という議会の正当性はますます揺らぐことになる」(同上 p.66)と三鷹市議会のあり方に当時から警鐘を鳴らしていたが、それが現実のものになったといっても過言ではない。すなわち、その当時から現在にかけて議会改革の機運こそあるものの、議会と市民の関係が根本的に大きく進展するまでには至っておらず、それどころかむしろ現在は議会を取り巻く環境がより厳しい状況に陥ってしまった感があるのも否めないのが実情である。

---

<sup>26</sup> 協働や市民参加に好意的な市議会副議長(当時)。しかし、高井議員は三鷹市の先駆的な市民参加方式に批判的だったと江藤は述べている(江藤, 2010, p.22)。

図4-8 みたか市民プラン21会議の政策形成フロー



(三鷹市 HP より引用)

そこで、第5章では三鷹市議会議員が現状をどのように認識しているのか、ヒアリング調査をもとに明らかにしたい。そして他市での事例を参考にしつつ、三鷹市議会においてどのような取り組みが求められるのか、あるいはどのような取り組みならば三鷹市においても実現可能性があるのだろうか。また、そのような取り組みがなされた結果、ローカル・ガバナンスがどのように再構築されるのかについて論じていくこととする。

## 5章 「協働」によるローカル・ガバナンスの再構築—協働のまち三鷹となるために—

行政—住民間の協働が進む以上、議会においても市民参加を進める必要性があることはこれまで述べてきた通りである。ところが実際は、議員全員が議会として住民と関わる機会は選挙のとき以外にはないのが現状である。そもそも、地方議員は日常的にどのような活動をして住民と接しているのだろうか。

佐々木によると、議員は「所属する政党や団体にもよるが、地域の世話役から相談、様々な行事、会合への出席など日々忙しい」（佐々木, 2009, p.70）という。入学式や卒業式などの学校行事や地域運動会など、議員が地域のあらゆる行事に顔を出しているのが頭の片隅にある方もおられるだろう。後援会や支持団体等で住民と接するほかに、議員はそうした場で住民の声を聞くのである。選挙の際には、駅前で演説するなど、住民と接する機会もあるが、日常的な活動として住民と向き合う機会は上記の活動が中心となる。

このような議員個人としての活動を充実させることも大切だが、「議会」としての活動を積極的に推進することがより重要である。というのも、二元代表制のもと、首長と議会の均衡関係を保つためには、議員個人ではなく「議会」として住民と協働することが不可欠だからである。また、議員個人とその支持者という関係は閉鎖的なものになりがちである。現に、議員が地域の行事に顔を出しているのを見た経験があったとしても、実際にその場で議員と話した経験がある人は極端に少ない。そのため、もともと政治に強い関心を持つ住民や、地方議員との間に何らかのつながりのある住民を除くほとんどの住民は、地方議会・議員に関心を示さないことも珍しくない。それどころか、地方議会・議員に直接触れる機会に乏しい住民は、マスコミによる政治家に対する世間一般のイメージしか持ちえない。それゆえ、「議会や議員が何をしているのか全然わからない」「議員は何もしていない」「そもそも議員なんかいない」など、議会や議員との接点がない住民ほど、議会や議員に対して安易に負の心象を抱く傾向にあるように思われる。この負のイメージを払拭するには、「議会・議員の見える化」を促進するしかない。それも議会や委員会の録画中継などといった住民に「開かれた議会」の推進にとどまらず、議会・議員側から住民にアクセスするような取り組みの実践が強く求められる。

そこで、議会における市民参加の手法として「議会報告会」がある。ここで重要なのは、「議員と市民の対話」ではなく「議会と市民の対話」である点だ。議員が議会の総意を背景に地域に出向き、「不特定の市民」に対して政策提言や各委員会などの議会活動の状況を伝える場こそが「議会報告会」である。その内容は情報提供、意見交換、説明の実施などさまざまな要素がある。また、市民から議会活動に対する評価や批判をはじめ、意見や市政に対する提言などを把握する機会である（廣瀬・自治体議会改革フォーラム, 2014, p.52）。

ただ、議会改革において先進的と言われる自治体と比較すると、三鷹市の近隣自治体で行われている議会報告会とは、同じ名称でありながら実態は大きく異なるのが実情である。そのため、たしかに議会報告会があるに越したことはないが、ただ他市の後を追うような議会報告会ではあまり意味がない。その点、三鷹市公明党が主張したような「三鷹独自」

のあり方が考えられるのならばそれが望ましい。ましてや『日経グローバル』や対外的な評判を気にして、形式的に議会報告会を開催することなど論外である。

そこで、本章では三鷹市議員は議会報告会の何に反対なのか、あるいは三鷹の市民は何を求めているのか、そもそも議員の強みとはどこにあるのか、を踏まえたうえでどのような議会－住民間の協働の場を設けることができるのか見ていきたい。また、それによってローカル・ガバナンスをどう再構築できるのか、についても考察していく。なお、その際には東京 26 市の状況、そのなかでも特に、三鷹市の隣接自治体であり、かつ筆者の地元である調布市で行われた「議会報告会」に筆者が参加した感想や調布市議会議員の声なども鑑みつつ、以下で論じていくこととする。

まず、東京 26 市の議会報告会の実施状況について見ていきたい。東京 26 市で最も議会改革が先進的なのは多摩市である。多摩市は平成 22 年の段階で議会基本条例を制定し、その規定に基づいて議会報告会を年 2 回開催している。平成 24 年には立川市と小金井市が、平成 25 年には調布市と東村山市が議会報告会を開催している。さらに、議会報告会の実施予定自治体としては、八王子市と小平市がある。2 章でも見たように、『日経グローバル』(No.246, 2014.6.16)によると、全国の自治体では 6 割以上の自治体が既に議会報告会を実施あるいは実施予定という状況であるため、それと比較すると東京 26 市では議会改革が進んでいない。ただ、多摩市を除いた上記の自治体では、平成 24 年以降に議会基本条例の制定とともに議会報告会の開催が規定される傾向にあるので、今後はさらにその動きが加速する可能性がある。

しかし、既に議会報告会を実施している各自治体において、議会報告会が順風満帆かという点必ずしもそうではない。多摩市では議会報告会に参加する住民の数は回を重ねるごとに減少傾向にあり、また住民も固定化されているという。そのため、三鷹市議会事務局職員や三鷹市議会議員の話によると、最初は議会報告会開催に向けて意欲的であったとしても、最近では議会報告会の意義に疑念を抱き、消極的な印象を有する者も少なくないというのである。

したがって、議会報告会を開催することがゴールなのではなく、市民と向き合いながら議会報告会のあり方をブラッシュアップしていくことが求められる。三鷹市共産党が主張したように、「市民とともに高めていく」必要があるだろう。これは一度開催してみないとなかなか実感できないものである。他市の状況を踏まえることはもちろん重要だが、他市の課題をすべて一度に解決し、三鷹独自のあり方を考案することなど無理難題である。本来、議員とは市民や地域のために身を粉にして働くものであるはずだ。もし、仮に議会報告会の開催を一定数の市民が求めるのであれば、多少の負担が増えようとも、それに応えるのが議員だろう。議会報告会の運営のあり方についても、今できる最善の形で始め、市民の反応を見てから改善に改善を重ねるのが筋なのではないだろうか。

このように考えると、まずは一度三鷹市においても議会報告会を開催すべきであるように思えてくる。しかし、こう結論付けるのは安易である。まず、議会報告会の細かい運営

方法や内容はさておき、一部の三鷹市議会議員は何に反対しているのかを探る必要がある。次に、一定数の市民が議会報告会の開催を求めるのであれば、議員はそれに取りかかるべきであると述べたが、議会報告会に市民は何を求めているのだろうか。その二点について言及したうえで、最終的な結論を出すことにしたい。

まず、一部の三鷹市議会議員はなぜ議会報告会の開催に反対なのだろうか。その理由を確かめるため、議会報告会開催に否定的な自由民主クラブの議員 A・B の二人にヒアリングを実施することにした<sup>27</sup>。

ところがその前に、私は同じく自民党系の調布市議会議員 C にヒアリングを実施した<sup>28</sup>。議会報告会開催については、三鷹市の自民党系が反対しているにもかかわらず、なぜ調布市においては開催に至ったのか、自民党系議員はどう捉えているのか疑問に感じたからだ。

議会報告会開催のデメリットを問う私の質問に対し、議員 C は開口一番「デメリットはない」と答えた。そして、議員 C は「強いて言うなら準備が大変」だと付け加えた。その後、議員 C は現状の議会報告会の問題点についても言及しつつも、「参加する市民に偏りがあるかと思いきや、幅広い市民が集まり、市民の意識の高さを感じた」「議会が誠実な対応をすれば市民は評価してくれる」と総じて好感触を得ていたのだ。つまり、調布市において自民党系議員は当初議会報告会の開催を批判的に捉えていたものの、それなりの効果を実感していたのである。もちろん、会派による縛りもないわけではないだろうが、これまで先進自治体とは縁遠い調布市ですら議会報告会の開催に踏み切ったのだから、三鷹市においても議会報告会の開催がいつ現実のものになっても何ら不思議でない。

ところが、三鷹市議会議員 A は議会報告会について「そもそも必要性を感じない」というのだ。議会報告会のデメリットとして費用対効果が悪い点を挙げ、そして本当に市民のためになるのか、議会パフォーマンスに過ぎないのではないかと議員 A は疑問を抱いていた。たしかに、「市民から質問があったとしても、答えをその場で出すことができず、『取り組みます』というだけでは何の価値もないのでは」という議員 A の指摘はその通りである。実際、議会報告会は議会での活動を報告するだけでなく、市民との意見交換にも重きが置かれている。むしろ、市政に意欲的な市民にとっては意見交換を重視していると容易に想像がつく。したがって、議会報告会を開催するには、そこで出た市民の声を今後、どのように政策形成過程に反映させるのかという仕組みを整える必要がある。

一方、議会報告会を開催するメリットとして議員 A は、先行モデルとして『日経グローバル』や対外的な評価が高まり、国からの支援金が下りる可能性があること、自身の会派以外の否定的な意見も含めて、市民の声を直接聞けることを挙げた。ただし、現状で既に支持者の声を聞いているのに、これ以上負担を増やしてまで取り組む価値があるのか、と議員 A は疑問視していた。議員から見ると、議会報告会を開催するために準備の時間を設

---

<sup>27</sup> 議員 A へのヒアリングは 2014 年 7 月 1 日に「調布市市民プラザあくろす」にて実施。

議員 B へのヒアリングは 2014 年 10 月 8 日に三鷹市役所にて実施。

<sup>28</sup> 2014 年 6 月 27 日に調布市役所にて実施。

けることで議員自身を支持する有権者の声を聞くための貴重な時間が奪われてしまうのだ。そう考えると、形式的で意味のない議会報告会を開催するよりかは、各議員個人の支持者と意見交換をした方が市民のためにも議員のためにもなる。したがって、むやみやたらに議会報告会の開催を主張しても実質を伴わないようでは効果がないどころか逆効果である。

議員 A によると、三鷹市議会の中でもとりあえずやってみようという会派と議会としてどのように報告するのか、誰が仕切るのか、といった実用的な課題があるため、慎重になるべきだと考える会派の二つに分かれているという。たしかに、いざ実際にやるとなると公的な場である以上、会派の偏りなど運営上の配慮は不可欠である。それを考慮すると十分な検討期間が必要で、議会報告会を開催するまでの道のりは長いようにも思われる。

議員 B にいたっては、議会報告会のメリットを問うたところ、「メリットが思い浮かばない」とまで言い切った。一方、デメリットとしては、労力を要することを第一に挙げた。これだけなら、先述した通り議員の仕事は市民のためである以上、多少の労力をかけてでも市民の声に応えるべきだと、議会報告会の開催を主張することもできる。しかし、議員 B が繰り返し強調したもので、かつ私が是が非でも議会報告会の開催を、と言い切れない理由が他にある。

それは、議会報告会は「決まったことの報告しかできない」という点だ。もちろん、すべての議会報告会がそうと言っているのではない。言うまでもなく、議会改革において先進自治体と言われるような議会では全くそのようなことはない。しかし、近隣自治体で行われているような議会報告会には、そのような形式的な報告に終始している事例も存在する。議員 B によれば、「議員も言いたいことが言えないし、市民としても本当に聞きたい部分が聞けないというような議会報告会では議員の負担が増えるだけで全く意味がない」というのだ。

また、三鷹市議会の公明党議員 D にヒアリングをしたところ<sup>29</sup>、やはり「決まったことの報告ならやる意味がない」と述べている。仮に議会報告会をやるにしても、決まったことの報告に過ぎないのであるならば、会派や議員個人の広報紙等でも十分に対応可能である。むしろその方が議員の負担や手間も少なく、かつ、市民が手に取って目にするかどうかはさておき、市民の手に渡る数で見れば、実際の議会報告会に参加する市民の数とは比べ物にならないくらい圧倒的多数だろう。

これらの三鷹市議会議員の指摘は決して的外れではない。私が実際に調布市での 2014 年 5 月 17 日に開催された議会報告会に一市民として参加した感想の要旨は次の通りである。

- ・議会報告会のような機会が調布市においても設けられたことは評価に値する
- ・しかし、決まった結論が述べられるだけで、決定に至るまでのプロセスの説明がない
- ・ある事項が決定に至るまでに、どのような調査を踏まえて各会派・議員間でどのような議論があったのかについて詳しく聞きたい

---

<sup>29</sup> 2014 年 12 月 14 日に三鷹市役所付近のカフェにて実施。

- ・（調布の場合4つの委員会からの報告という形式のため）扱うテーマが多すぎて抽象的
- ・市民と議会との間に知識量の差があり、有意義な意見交換になっているのか甚だ疑問

このうち、二点目については、「行政報告と変わらないのではないか」という指摘が多々ある。調布市の議会報告会においても「行政の報告会とならない様、議会（会派）の考えを説明してはどうか」（50代男性）が挙げられていた。この点を含めて、現行の議会報告会が抱える問題点を議員Cは以下のように述べている。

「短時間で長い時間をかけた審議の内容を伝えるのは、もどかしさを感じるし、結局議会は賛成か反対かを決めるところなので、どうしても決まったことの報告という行政報告に近くなってしまう。たしかにどういう議論があったのか、という過程がもっとあったほうがいいが、報告会は自分の主張を伝えるところではない。議員個人の意見を言う場にするとうちがたがたになる。その点で、答える側は難しい。」

実は、現行の議会報告会で一番もどかしい思いをしているのは市民に伝えたいことを伝えきれない議員なのかもしれない。議員が自由に発言できない以上、それを聞いている市民にとっても物足りないように感じるのとは否めない。調布市では議会報告会の開催が年1回である以上、4つの委員会からの議会報告に1時間、市民との意見交換に1時間という計2時間の時間配分をもう少し伸ばすよう検討すべきである。

もちろん、議会報告会に参加した市民の声には好意的な意見の方が多く、現行のままでもやらないよりは議会に対する市民の理解や満足度は高まるため、議会報告会の価値はある。しかし、他市の状況を鑑みると市民の関心がいつまで続くかはわからない。市民の中には「4回開催してほしい」という声もあるが、マンネリ化しないためにも議会報告会としてはせいぜい2回が妥当だろう。より一層市民の求める議会報告会を目指すためにも、そのあり方は常に改善に改善を重ねるべきである。

たとえば、福井県永平寺町議会では「議会報告会」を年2回開催し、参加した市民から報告会を開催することの意義こそ評価されたものの、辛辣な意見もあったという<sup>30</sup>。

- ・決まったことを報告されても仕方がない
- ・意見を言う機会が少ない
- ・議員個人の意見も聞きたい

これらの意見はすべての的を射ており、永平寺町民のみならず、すべて自治体の市民の本音である。このような指摘に対して、永平寺町議会は決まったことの報告ではなく、今後課題となると思われる町の動きを事前に説明し、町民と語り合う中で民意を吸収して、議会としての動きにつなげようと考えたという。そこで、名称も『議会と語ろう会』に変更し

<sup>30</sup> 永平寺町議会議員「つながる『議会と語ろう会』」廣瀬『議会改革白書 2013年版』(pp.11-16) 参照。



た。また、「個人の意見ですが…」と前置きすることで、議員個人の発言も認めたという。

こうした試行錯誤を繰り返しつつも、さらに多くの町民に参加してもらうために Facebook の活用等情報発信ツールも工夫しているという。議会報告会開催に満足することなく、市民の声を活かして議会報告会の開催を常に改善している一例として参考になる。

『日経グローバル』(No.224, 2013.7.15)によると、横須賀市議会では「行政説明のようだ」という市民からの批判に対し、議案をどう修正し、あるいは否決したかなど、「議会の判断はどうだったか」という視点を中心に報告したところ、市民の満足度が向上したという。「説明責任を果たすといっても結果だけではなく、むしろどんな意見があってその結論に至ったのかという過程を伝えることこそ大切だ」<sup>31</sup>というが、まさにその通りである。

ところで、三鷹市では開催が見送られている議会報告会だが、なぜ調布市では開催に踏み切ることができたのだろうか。かねてからそのような土壌があったということは決してない。むしろ、調布市は先進自治体、議会改革などとは全く無縁なものだと思われた。

少数会派に属する調布市議会議員 E は、その要因として次の 3 点を指摘する。①議長の強いリーダーシップ、②期限を決めたこと、③一人会派も参加できる会派代表者会議で進めたこと、の三つである。これらを見てわかるように、総じて議長個人の力、ポリシーによるものが多い。①はそのままだが、②とは議長の任期中に必ず成果を出すというものである。③に関しても議長は「ベストミックス」をモットーに、会派から意見を集めたものを議長が集約して案を出し、その案に対して反対の会派は対案を出す、といった形でオープンな場でのやりとりが行われたという。また、その議長自身が自民党の出身であることも会派の意見をまとめるうえで少なからず影響を及ぼしたことは間違いない。

したがって、三鷹市のように会派による反対が仮にあったとしても、調布市のように議長の強いリーダーシップのもと議会改革が進む可能性もある。ただ、それには三鷹市民の強いニーズを議員が確信したうえでなければ実現性はかなり低い。みたか市民の会による請願がどれほどの効果をもたらすのかは不明瞭だが、議会報告会に消極的な議員 B も「ある程度の団体から市民の声として議会に持ち上げられればもちろん検討することになる」と確かに述べていた。

それでは、三鷹の市民は議会報告会に何を求めているのだろうか。2014年11月17日の「自治基本条例みたか市民の会」の定例会参加者全員(計6人)にアンケート調査を実施した結果が以下の表5-1である。

少人数ではあるが、「市民の会」メンバーということで市民参加に意欲的な市民の意見として参考にできよう。彼らは皆「6. 議会には市民に対する説明責任があるから」という選択肢を選択している。その一方で、「1. 組織としての議会が何をしているのか関心があり、知りたいから」という選択肢を一人しか選択していない。つまり、彼らが議会に関する知識が既に少なからずあることを加味しても、彼らにとって議会報告会は個人的な興味・関

<sup>31</sup> 『日経グローバル』(No.224)「一議会報告会を住民参加のきっかけに一自治体学会議員研究ネットワーク(文責:横須賀市議会議員 矢島真知子) p.39より引用。

心の範疇にあるものではなく、地方政府を担う議会には説明責任があるにもかかわらず、それを全く果たしていないという認識なのである。

また、「3. 政策形成の過程で、議員間でどのような議論がなされているのか知りたいから」という声も少なくない。現行の議会報告会では、決まったことしか報告できないため、議会報告会のあり方を工夫する必要があることは間違いないようだ。

たとえ、これらは一部の意欲的な市民の声に過ぎないといえども、議会報告会の必要性を強く訴える確かな市民の声である。「説明責任を果たしていない」という市民の強い声がある以上、小手先の代替案等で対応するのではなく、真摯に受け止めるほかない。

また、市民参加に積極的な市民には、いわゆる声の大きい市民が多いように思われがちである。本アンケートでは「4. ご自身の意見を公的な場で直接議員に伝えたいから」という選択肢がまさにそれである。議員の中には、議会報告会がこのような市民ばかりになり、会議の進行が滞ることを恐れる者も少なくない。しかし、実際はその選択肢よりも「5. 議会報告会では市民が直接議員に対して質問できるから」という選択肢を選んだ市民が多い。そのことから、市民参加に意欲的な市民といっても自分の意見を言いたい者ばかりではなく、議会の傍聴や「議会だより」の充実では解決しえない双方向型コミュニケーションの場の提供を強く求めているということがわかる。実際、先に見た通り調布市議会議員 C は予想以上に幅広い市民が集まったと述べたように、議員が思うほど参加する市民層に偏りはなく、純粋に議会に関心を寄せる一般的な市民の潜在的需要は高いのかもしれない。

表5-1 問い「議会報告会開催を希望する理由」(三つ)

選択肢	回答内容	人数/回答	選択率
1	組織としての議会が何をしているのか関心があり、知りたいから	1/6	16.7%
2	ご自身の支持者以外の議員が何を考え、どのような発言をするのか知りたいから	0/6	0%
3	政策形成の過程で、議員間でどのような議論がなされているのか知りたいから	3/6	50%
4	ご自身の意見を公的な場で直接議員に伝えたいから	3/6	50%
5	議会報告会では市民が直接議員に対して質問ができるから	5/6	83.3%
6	議会には市民に対する説明責任があるから	6/6	100%
7	他市*ではすでに取り組まれているから *多摩市のほか、調布市、立川市、東村山市など	0/6	0%
8	その他(自由記述)	0/6	0%

(筆者作成)

ここで、これまで述べてきた議会報告会の利点及び課題を一度整理してまとめると以下の表5-2のようになる。

表5-2 現行の「議会報告会」開催による利点と課題

	利点	課題
議員	<ul style="list-style-type: none"> <li>・議会としての活動をPRし、正当に評価される</li> <li>・市民に顔を覚えてもらえる</li> <li>・議会としての説明責任を果たすことができる</li> <li>・支持者以外の市民の声を聞くことができる</li> <li>・市民のニーズを素早く把握できる</li> <li>・先進的取り組みとして対外的にも評価される</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・資料等の作成準備や会の運営等に労力がかかる</li> <li>・正確な情報、知識の確認など事前準備に負担がかかる</li> <li>⇨支持者を中心とした市民と会う時間が奪われる</li> <li>・個人や会派の意見を自由に言えない</li> <li>・市民から辛辣な意見を浴びせられることもあり得る</li> <li>・市民の意見をどう反映させるか確信的な回答ができない</li> </ul>
市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>・議員と意見交換できる</li> <li>・議会や議員が何をしているのか知ることができる</li> <li>・疑問点を質問できる</li> <li>・議員を身近に感じられる</li> <li>・意見を政策に反映させられる機会が増える</li> <li>・市政に対する関心や問題意識が芽生える</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政報告と変わらない</li> <li>・政策形成過程の議員間討議の内容が不明</li> <li>・会派や議員個人の意見がわからない</li> <li>・抽象的なテーマだと争点が曖昧なため発言しにくい</li> <li>・勇気をもって発言しても政策に反映させる過程が不明瞭</li> <li>・若年層の参加者が少ない</li> </ul>

(筆者作成)

このように整理してみると、議会報告会の課題には議員と市民のどちらにも共通する部分も少なくないことがわかる。具体的には、①議会としての報告であるため、会派や個人の意見が述べられないこと、②市民の意見を政策にどのように反映させるのかというプロセスが曖昧であること、③扱うテーマが多岐にわたり、議員にとっては負担がかかる一方、市民にとっても具体的なトピックがないと説明がわかりにくい、という三点が共通項として挙げられる。

そこで、これらの課題を解決するのが「テーマ別政策討論会」である。三鷹市議員 B も会派の代表者による討論会なら許容している。また、公明党議員 D も「やるとするならばテーマ別か地域別の討論会」と考えている。ただ、その際に注意すべき点は結論を出すことに重きを置かないことだ。討論の場では議員間、あるいは議員と市民間で結論を出そうとしても、議論は一向に平行線を辿ることが得てしてある。討論の場で積極的に発言する市民は、あらかじめ意見を心に決めていることが多いからだ。そのため、討論は結論を出すのに適さない。

一方で、討論会だからこそできることもある。討論においては、議会という枠組みに縛られず、各会派や議員の意見の相違が自ずと明確になる。また、既に決定した事項の報告ではないため、議員は自由に発言することができる。そのことは市民にとっても、政党や支持者を選別するうえで貴重な機会となる。特に、支持会派というよりも議員個人に投票する動機が重視されやすい地方議会議員選挙においては尚更のことだろう。

また、テーマ別にすることは議員にとっても市民にとっても望ましいことである。議員と一口に言っても専門が違えば問題意識も異なる。議員はすべての領域に精通しているべ

きだ、というのはさすがに無理がある。そこで、議員自身の強みを発揮できる領域で討論に参加すればよいのだ。市民にとっても争点がクリアになるため、かねてからの問題意識を議員にぶつけることができる。さらに、テーマによっては若年層の参加を期待することも可能である。このように、テーマを設定することは両者にとっても望ましいことである。

ただ、三鷹市のような行政への市民参加が盛んな自治体においては、行政への市民参加と議会への市民参加をいかに差別化するかが問題となる。それを考えるうえで重要なのは、そもそも議会・議員の強みとは何か、という根本的な問いである。

たとえば、①バックグラウンドの多様性、②住民目線の問題意識が強みとして挙げられよう。まず、議員は出身地域や職業をはじめ、自身を支持する基盤は個人によっても会派によっても大きく異なる。異なれば異なるほど多様な意見を汲み取り、市政に反映させることができるのだ。伊藤正次は、「地方議会議員は地域に密着した日常的な政治活動が求められており、住民や支持団体の陳情や請願を受け、地域と自治体行政をつなぐパイプ役としての役割が期待されている」（磯崎ら、2014, pp.61-62）と述べている。また、議員は行政職員と比較すると法律や実務の専門性には乏しいことが珍しくない。逆に、だからこそ住民と同じ目線で住民の本音を聞き、市政の場に持ち出すことができるのだ。

このような議員の強みを前提とすると、基本的には政策形成過程における最初の部分、すなわち問題発見において、議員の特色が最も発揮できるといえる。つまり、主として問題を感知する能力や、民意を吸収する能力を最大限に生かすべきである、と上田は述べている（真山編著、2012, p.54）。

議会の取り組みを考える際に重要なのは、行政の取り組みとの差別化である。「議会報告会と行政報告の違いが全くわからない」というような批判があるのは先に述べた通りだ。行政は市民の意見を基本構想や基本計画に反映させるべく、今後に向けて話し合う傾向がある。それに対して議会では、市民にとってより身近で喫緊の課題を議論する、というように行政と議会の取り組みの意図を分けて考えることもできるのではないだろうか。

そう考えると、「議会報告会」や「テーマ別政策討論会」とは別に「地域課題を持ち寄る会」を設けることが有用であると思われる。これは「議会報告会」や「テーマ別政策討論会」のように堅苦しいものではなく、市民の意見を議員が受け取る場としての機能を意図している。そのため、「議会報告会」や「テーマ別公開討論会」の主体が議員なのに対し、「地域課題を持ち寄る会」は市民が主体となる。先行事例をもとに換言すれば、「議員と語ろう！ワールドカフェ<sup>32</sup>」の取り組みのようなフラットな関係をイメージしてもらえばよいだろう。「討論」ではなく、「対話」に近い話し合いのスタイルが基本となる。

議員について論じる際に、議員は地域全体の代表か、地元の代表かという論点がある。

---

<sup>32</sup> 福岡県糟屋郡志免町の「まちづくり市民大学」によって実践されている取り組みを参照。そもそも、ワールドカフェとは1995年にアメリカで開発・提唱された話し合いの手法である。「ワールド」には多様な立場や価値観の人が集まるという意味が、「カフェ」にはカフェのような空間でこそ本音を語り合うことができ、未来を生み出すことができるという意味が込められているという（廣瀬・自治体議会改革フォーラム、2014, pp.57-62）。

もちろん、地元のことばかり考えているようでは好ましくないが、自身の支持基盤である地元に戻元できるような言動をすることは自然である。逆に地域全体のことばかり考えて、支持基盤を失ってしまっただけでは元も子もない。だからこそ、このような取り組みを通じて、地域住民にとって議員がより身近な存在になることを図るのだ。幸いなことに、三鷹市ではコミュニティ行政の土壌があり、地区別のコミュニティ・センターが地域に根付いている。このような地域の特色を活かさない手はない。その点からも、「地域課題を持ち寄る会」は三鷹市らしい取り組みといえるかもしれない。

ただ、既に後援会等で同様な取り組みを実施している議員も少なくない。実際、三鷹市でも少数会派を除く会派では、会派内の報告会もなされている。しかし、このような取り組みを超党派で取り組んでいる自治体は少ないのではないだろうか。議員全員とはいわなくても、会派の枠を超えて住民と向き合うところが肝である。二元代表制である首長との均衡を保つためにも、議会として民意を把握することは肝要である。

そして、やはり「議会報告会」の開催は免れえない。議員には説明責任（アカウンタビリティ）があるからだ。佐々木は説明責任について「それは単なる説明ではない。不満を解消する責任がこれだ。ここで議員に問われる能力は答責能力である。もし答責能力が不十分で住民の納得が得られなければ、議員ないし議会は制裁を覚悟しなければならない。」

（佐々木, 2009, p.86）と強く論じている。説明責任を果たす場としては、何も議会報告会に限られない。しかし、市民と直接対面する議会報告会こそ説明責任を果たす場として、最も適切ではないだろうか。ましてや上記のような取り組みを実施するのなら、なおさら住民に向けて報告する責任がある。市民の意見を聞きっぱなしで終えてはならないからだ。

議会報告会では決まったことの報告しかできない点に議員の発言に縛りがあることを先述した。しかし、物事を決定する過程には議員間の討議があったはずである。それを議会なら議長、委員会なら委員長がそれぞれの中立的な立場で説明すればよい。決して各会派や個人の意見を言うのではない。そもそも、そのような会派間の論争になることを市民は望んですらいない。どのような意見があり、そうしたなかでどうしてその結論に至ったのか、という決定までの過程の説明を市民は求めているのだ。

公明党議員 D は、一つの例として委員長の所属する一会派が反対の事案に、委員会審議でその他全会派が賛成して可決した際に、委員長は支持者からの批判を免れない、というケースを想定した。たしかに、そのようなことも容易に想定される。しかし、繰り返すが、その結論に至るまでにはさまざまな議論がなされてきたはずだ。委員長には中立的な立場で決定までの過程を説明することが求められる。どうしても、自らの立場を弁明したければ、後援会等で自身の支持者に対して行えばよい。

何かを選ぶということは、何かを捨てることを意味する。代表者としてその決定には責任をもって市民に説明する責務がある。決定に至るまでの議員間討議に自信があるのなら、胸を張って説明できるはずである。換言すれば、自信のある議論ができていないから説明責任から逃げようとするのではないだろうか。

民主主義である以上、最後は多数決で政治的決着をつけることとなる。そのため、一部市民の要望が多数決により否決されたとしか説明のしようがない場面も生じるだろう。たとえ、市民の声がその時の政策に十分に反映させることができなくとも、その後、あるいはその他の政策には加味される可能性はある。言うまでもないことだが、すべての少数意見を政策に反映させることなど現実的に不可能であるし、少数意見が必ず政策に反映されなければならない、と主張しているのではない。当初は少数の者による意見であっても、徐々に多数派のコンセンサスを得られることも珍しくない。したがって、少数意見を政策にどの程度反映させるかは議会の個別的な判断に委ねるが、少なくとも多様な住民の意見を議会に届ける場があるに越したことはない。そして、多様な住民の声を効率的に拾うためには、目的や意図に応じて議会の取り組みを使い分けることが有用である。

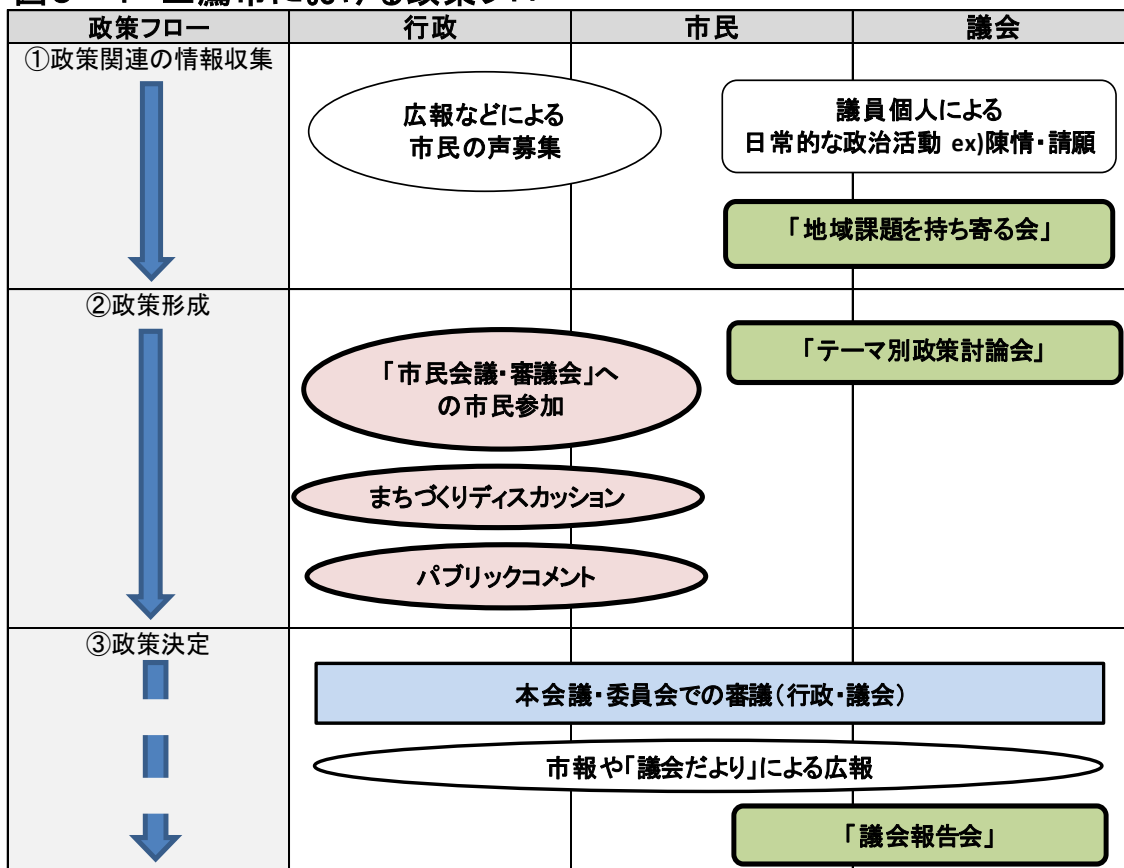
だからこそ、「テーマ別政策討論会」、「地域課題を持ち寄る会」、「議会報告会」のいずれも欠かせないのである。もちろん、いきなりすべてを実行に移すことは難しいだろう。しかし、議員個人ではなく、議会が住民にとって一層身近な存在になるよう、真の議会改革を進めるならばこれくらいの変化は求められよう。これは、それほど議会は行政に後れを取っているということの裏返しである。議会はできるものから市民参加による協働を推進すべきである。というよりも、住民の議会不信や議会の機能不全という現状を鑑みると、むしろ協働しなければならないときがきているといっても過言ではない。

また、これらの取り組みを通じて一番大きく変わるの「議員の意識」である。住民にとって「議会の見える化」を推進するということは、すなわち議員にとって住民に見られる機会が増えるということの意味する。議員自らが住民の代表であるという自覚と責任から、おのずと議会活動により一層精を出すようになるだろう。住民も世間のイメージに左右されることなく、自らの目で見た議員を正當に評価することができるようになる。議会には行政を監視する機能があると先述したが、住民には議会や議員を厳しくチェックすることが求められる。そうすることで、地方自治は住民の意思を強く反映させたものになるだろう。

ただ、これらの議会によるさまざまな取り組みをただ単発的に実施したとしても、住民の声をいかに政策に反映させるのか、というプロセスが示されなければ意味がない。住民が勇気を振り絞って発言したところで政策にどのように反映されるか否かが全く不透明では、住民の声も次第に上がらなくなるだろう。それどころか参加者の減少につながりかねない。住民・議員の双方にとっても限られた時間を有効活用するためにも、あらかじめプロセスを図示することが望ましい。

そこで、これらの取り組みを政策形成過程の段階に分けると、以下の図5-1の政策フローとなる。「議会報告会」には意見交換などさまざまな要素が含まれるが、ここでは政策形成過程において実施した住民との意見交換をいかに政策に反映させたかという報告の要素を重視して「政策決定」の段階に配置した。もし可能であるならば、議会報告会を年に二回開催し、政策を評価するという政策フローの最終段階で再度実施することが望ましい。

図5-1 三鷹市における政策フロー



(筆者作成)

このような議会における市民参加を進めるうえで、重要な役割を担う存在がある。それは、議会事務局だ。議会の強みでもある問題発見能力を発揮したところで、それらの課題を政策にまとめていくことができなければ元も子もない。政策問題を政策条例や政策提案につなげていくためには専門的なスキルが必要となる。したがって、立案者である議員と議会事務局の職員間でも協働する必要がある。同時に、議会事務局職員には政策調査や法務の知識とともに、議会内の調整を図ることも求められる。

そこで、議会事務局に「シンクタンク機能」を設置することが方策として考えられる。つまり、議員等によって発見された政策課題について、議会事務局が日頃から独自に政策研究を行い、その成果を議会に発信することで、議会からの政策条例や政策提案につなげていこうとするものだ。あくまでも、議会事務局には議会の後方支援的な機能を果たすことが求められる（廣瀬・自治体議会改革フォーラム, 2013, p.110）。

もちろん、すべて自治体が議会事務局内でシンクタンク機能を果たすことは難しいかもしれない。その際には、公的・民間シンクタンクのほかにも、地域の大学と協働することも効果的だろう。三鷹においていえば、三鷹ネットワーク大学と連携を図ることも十分に考えられる。むしろ、積極的に地域の教育機関や研究機関を有効活用するべきである。



それでは、議会への住民参加の場が設けられるとともに、議会事務局の機能が充実すると、ローカル・ガバナンスはどのように再構築されるのだろうか。筆者は、行政と議会の二元代表制の均衡関係に問題意識を抱いている。すなわち、行政と住民の協働だけでなく、議会においても政策形成過程の協働を推し進めることで、行政（首長）と議会の均衡関係が保たれるのではないだろうか。少なくとも、住民にとって議会や議員がより身近な存在になれば、議会の機能不全はともかくとしても、世間のイメージによる議会への不信感は収まるだろう。

首長と議会の関係について、松下は以下のように述べている。

同じ住民代表で、政策競争の相手方である首長が、市民参加を精力的に行っています。もう一方の住民代表である議会も負けずに民意の掌握に努めるべきであると考え、議会・議員についても、市民参加を積極的に進めていくべきでしょう。

（松下, 2013, p.103）

しかし、「民意」と一口にいても絶対的なものではない。それゆえに、首長のいう民意と議員の把握する民意が異なることも当然あるだろう。だが、それこそ議員の強みである「多様なバックグラウンド」を存分に発揮しうるのだ。ただし、その際に注意がある。それは、議員個人ではなく、「議会」として住民の声を聞くということだ。

自治体学会議員研究ネットワークは「首長の言う民意より説得力ある民意の把握を」と題して、以下のことを述べている。

議員が自分の身近な住民の意見を聞いてそれを市民の声だと主張することの無力さを払拭するには、議員が個人的に住民の声を聞くのではなく、議会が機関として住民意見を聞く場をつくる必要がある。住民と議会が共に議論し、住民意見をとりまとめることができなければ、議員は市長が聞いたという「住民の声」には対峙できない。

（自治体学会議員研究ネットワーク, 2013-b, p.38）

この指摘はかなりの的を射ているのではないだろうか。議員個人に多様性があるということは幅広い住民の声を拾い上げられるということだが、それがまとまらなければ行政（首長）のいう民意には刀打ちできない。だからこそ、「議会報告会」のように、「議会」として住民の声と向き合う機会を設ける必要性があるのである。

たしかに、三鷹市は行政への市民参加が全国的に見ても先進的な自治体である。それは、『日経グローバル』のような対外的な評価を見れば一目瞭然である。そのような自治体においては議会が改めて住民の声を吸い取る余地はないように思われるかもしれない。

実際に、自由民主クラブは三鷹市における政策形成過程における市民参加について次のように認識している。



現在市長部局においても、非常に多くの調査が行われたうえで、市民との協働の取り組みでもある市民参加のもとで、政策が提案されております。同様に議会が調査、アンケートを実施されても、同じ結果が得られた事例もあることから、その結果を活用することも大切な方法と考えます。

(三鷹市議会議員会派代表アンケートへの回答より)

しかし、その一方で、三鷹市における市民参加について共産党は「行政にとって都合の良い人を参加させる形式的なものになっている。問題意識を持つ市民の参加が無作為抽出の公募方式によって、実質制限されている」と指摘するほか、にじ色のつばさも「『〇〇市民会議』委員の選任にあたって、無作為抽出で行うため、専門的知識や識見をもっている市民が委員になりにくくなっている。」と現行制度を批判している<sup>33</sup>。つまり、逆に言えばそこに議会として市民の声を聞く余地はあるということだ。

ただし、そのような場を設けてもいわゆるプロ市民が集まるだけだ、と公明党が指摘するように、その可能性も捨てきれない。一部の市民の不満を言う場となってしまえば意味がない。議会と市民が向き合う有意義な場にするよう、運営のあり方には気を配る必要がある。ただ、調布市議会議員 C が述べたように、市民層は一部議員の予想とは反して幅広いかもしれない。こればかりは一度開催してみなければわからないことではないだろうか。「三鷹市自治基本条例」前文は以下のように記されている。

主権者である市民の信託に基づく三鷹市政は、参加と協働を基本とし、市民のために行われるものでなければならない。

市民にとって最も身近な政府である三鷹市は、市民の期待に応え、市民のためのまちづくりを進めるとともに、まちづくりを担う多くの人々が、参加し、助け合い、そして共に責任を担い合う協働のまちづくりを進めることを基調とし、魅力と個性のあふれるまち三鷹を創ることを目指すものである。

(三鷹市自治基本条例より一部抜粋)

参加と協働のまち三鷹であるからこそ、行政だけでなく議会においてもそれが求められる。たしかに、議会報告会の開催一つをとってもなかなか進まない三鷹市の議会改革の現状のなか、新たな取り組みをすべて実行に移すのは難しいだろう。しかし、議会報告会に否定的な会派であっても「テーマ別政策討論会」開催についてはいくらか好意的である。まずはできるところから始めるのが議会改革の第一歩なのではないだろうか。

三鷹市基本条例前文にあるように、まちづくりを担う多くの人々、つまり行政・議会・住民の三者が、地域の担い手としての自覚と責任を胸に刻み、それぞれの特徴を活かして真の意味で「協働」のまち三鷹と呼べる日がくることを期待したい。

<sup>33</sup> 「共産党」、「にじ色のつばさ」とともに会派代表者アンケートへの回答による。

## 終章 おわりに

### 1 論文のまとめと関係図

本論文の構成は以下の論文フロー図の通りである。第1章では、1節で地方分権改革が推進されるなか、協働の概念がいかにかに生まれたのかを論じた。2節では、そもそも協働とは何か、ということについても言及した。その際には、市民参加論とガバナンス論という二つの側面からアプローチして協働の概念を明らかにした。3節では地方分権改革に伴うローカル・ガバナンスの変容について述べた。地方分権化という時代の潮流のなかで、協働の芽生えとともに市民参加が進ことにより、ローカル・ガバメント（地方政府）を構成する行政と議会の二元代表制の実態を示した。特に、本論文では行政と議会の均衡と抑制が崩れるという現状を示すうえで、そもそも議会の役割は何かについても言及した。

第2章では、本論文の軸である市民参加、協働について先行研究をもとに論じた。従来、協働というと行政－住民間の政策実行時の協働を指すことが多い。しかし、本論文では議会を含めたローカル・ガバナンスの再構築について考察するためにも、政策形成過程における協働を扱うことにした。行政－住民間の協働の先行事例としてパブリック・インボルブメントやプラーヌクスツェレという手法を紹介した。一方、議会－住民間の協働では江藤俊昭の提唱する協働型議会に求められる機能、あるいは協働型議員の役割について述べたほか、議会における市民参加の具体例として「議会報告会」を取り上げた。

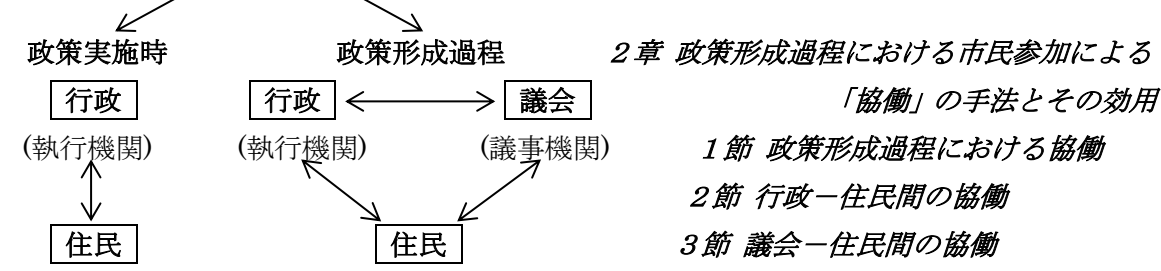
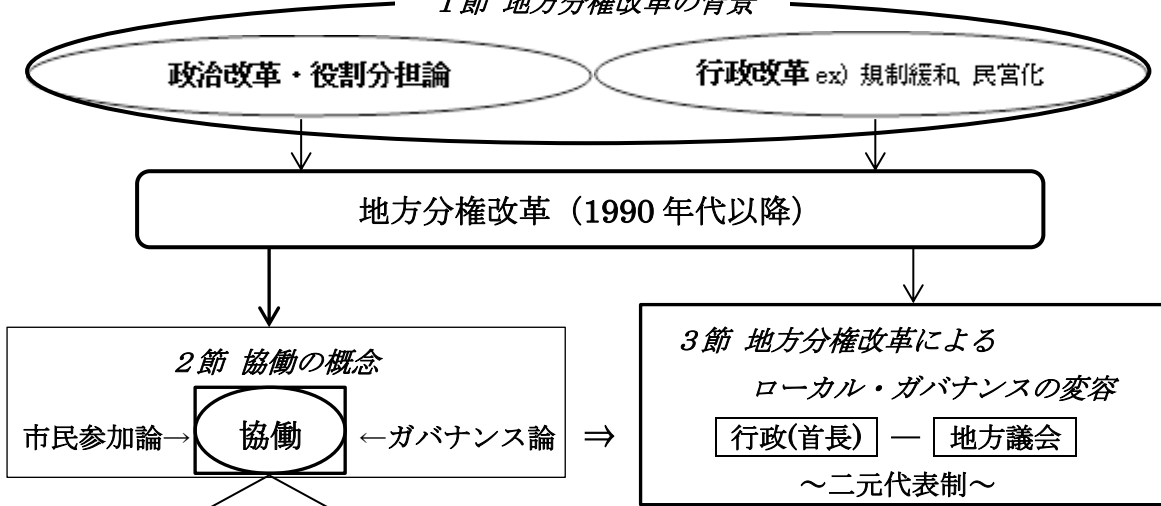
第3章では、市民参加・協働において先進自治体と名高い東京都三鷹市の概要について述べたうえで、年表をもとに三鷹市の協働のあゆみを紹介した。三鷹市はコミュニティ行政を全国に先駆けて実施しており、かねてから盛んな市民参加の手法はさらに多元的・多層的なものへと進化していった。第4章1節では、三鷹の市民参加の代名詞とも言える「みたか市民プラン21会議」を紹介した。そして現在、三鷹市の市民参加手法のトレンドである無作為抽出方式の取り組みについても考察した。2節では、議会改革検討委員会で「議会報告会」が議論こそされるものの、開催には至らない三鷹市議会の実情を述べた。『日経グローバル』による順位を見ても明らかなように、行政－住民間の協働において先進的であるのに対して、議会－住民間の協働がなかなか進まないのが現状である。第1章3節で、行政と議会間の不均衡について言及したが、三鷹市は行政への市民参加が盛んゆえに、まさにその典型例である。

そこで、第5章では議会において市民参加を推し進める具体的な手法を提示した。議会報告会のほかに、「地域課題を持ち寄る会」と「テーマ別政策討論会」である。もちろん、これらをすぐに実行に移すことは難しい。しかし、行政と議会間の均衡を取り戻し、何より市民の信頼を取り戻すためには、それくらい議会が変わるという姿勢を示す必要がある。現実的に、テーマ別政策討論会のように各会派の賛同を得やすいものから手をつけることが望ましい。ただ、単発的に実施するのではなく、中長期的な視点では政策形成フローのどこに位置づけ、いかにして市民の声を政策形成に反映させるのかという課題を勘案し、行政・議会・住民の三者協働によるローカル・ガバナンスを再構築することが求められる。

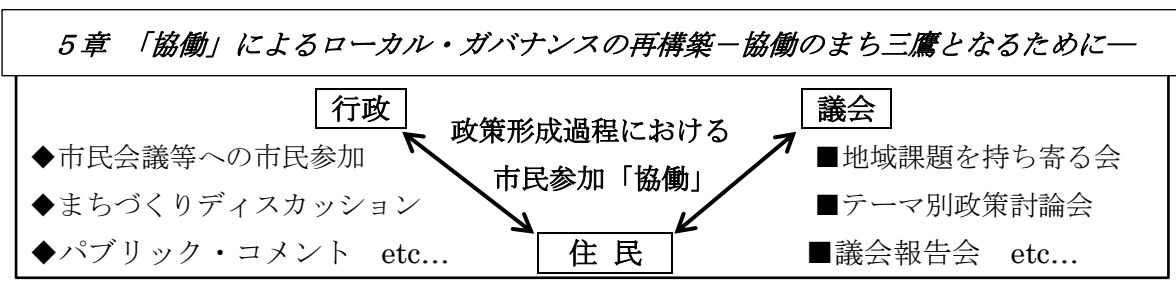
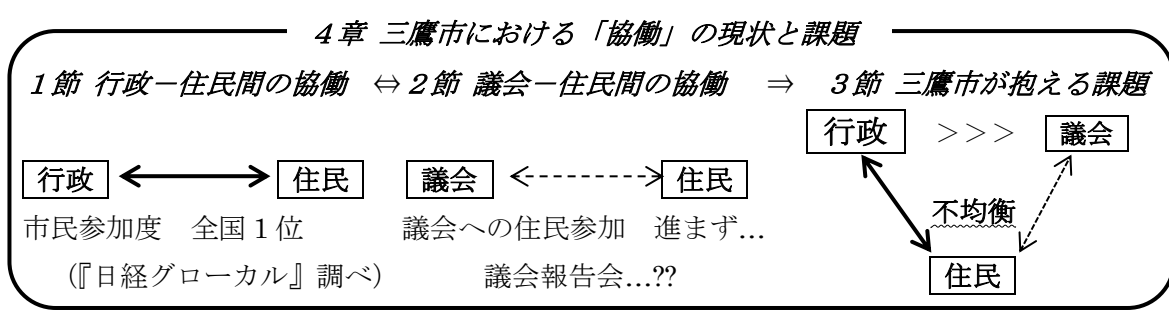
<論文フロー図>

1章 地方分権改革に伴う協働の兆しとローカル・ガバナンスの変容

1節 地方分権改革の背景



3章 三鷹市における「協働」のあゆみ  
1節 三鷹市概要 2節 三鷹市における協働の歴史



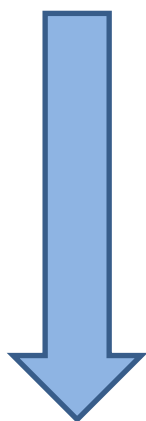
<各章の要点整理>

日本のローカル・ガバナンスの現状分析 (マクロ)

1章 地方分権改革に伴う協働の兆しと  
ローカル・ガバナンスの変容

問い：そもそも、協働はどのようにして  
生まれたのか、またそれは何故か。  
(→第1・2節へ)

問い：地方分権化に伴い市民参加・協働が  
進むなか、ローカル・ガバナンスを  
構成する行政(首長)と議会の関係に  
どのような変化がもたらされたのか。  
(→第3節へ)



2章 政策形成過程における  
市民参加による「協働」の手法とその効用

問い：政策形成過程における協働とは何か。  
(→第1節へ)

問い：具体的にどのような協働があるのか。  
(行政－住民間の協働→第2節へ)  
(議会－住民間の協働→第3節へ)



三鷹市の協働について→第3章以降

1 地方分権改革の背景

政治改革・役割分担論と行政改革という  
二つの背景から「地方分権改革」推進  
→地方自治体政策の基本的原則として  
行政と住民の協働 (パートナーシップ)  
∴ 機関委任事務廃止により

地方自治体に一定の裁量権

合併推進により交付金・補助金削減  
→財政基盤喪失⇔公的サービス維持

2 協働の概念

「コプロダクション(Co-production)」を  
荒木が「協働」と和訳したのが始まり  
市民参加論とガバナンス論からの検証

3 地方分権改革による

ローカル・ガバナンスの変容

本来、議会には代表機能のほかに、

監視機能と政策立案機能がある

⇔議員提出条例の少なさ

+行政における市民参加の推進

(∴ 地方分権に伴う革新首長の出現)

⇒行政>>>議会 二元代表制の不均衡

1 政策形成過程における協働

協働└─ 政策形成過程における協働  
└─ 政策実施時における協働

2 行政－住民間の協働

例) 審議会、パブリック・コメント、市民会議、  
パブリック・インボルブメント、市民討議会

3 議会－住民間の協働

江藤が提唱する「協働型議会」には、  
監視機能+アクティブ機能が含まれる  
議会における市民参加の一手法として、  
議会改革の代表的事例「議会報告会」

<過去>

3章 三鷹市における「協働」のあゆみ

問い：三鷹市とはどのようなまちなのか。  
 (→第1節へ)

問い：三鷹市は市民参加において先進的と言われるが、三鷹市における協働の変遷とはどのようなものなのか。  
 (→第2節へ)

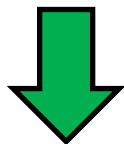


<現在>

4章 三鷹市における「協働」の現状と課題

問い：三鷹における協働とは、具体的にどのようなものがあるのだろうか。  
 (行政－住民間の協働→第1節へ)  
 (議会－住民間の協働→第2節へ)

問い：三鷹市では何が問題なのか。  
 (→第3節へ)



<未来>

5章 「協働」によるローカル・ガバナンスの再構築—協働のまち三鷹となるために—

問い：三鷹市民及び三鷹市議会議員は、「議会報告会」についてどのように認識しているのだろうか。

問い：議会における市民参加を推進し、協働のまち三鷹となるためには、ローカル・ガバナンスをどのように再構築すべきだろうか。

1 三鷹市概要

位置：東京都多摩地域の最東端  
 人口：約18万人  
 高齢化率：約21%（日本全体は25%）  
 特徴：ベットタウンとして発展  
 三鷹ネットワーク大学の展開

2 三鷹市における協働の歴史

コミュニティ行政から市民参加、協働そして、多面的・多層的な参加と協働へ

1 行政－住民間の協働

「みたか市民プラン 21 会議」「無作為抽出方式による市民参加」など、多様な協働の手法がなされ、市民参加の裾野を広げ、幅広い市民の声を政策に反映

2 議会－住民間の協働

議会における市民参加は全く進まないのが現状で「議会報告会」開催も黄信号

3 三鷹市が抱える課題

行政－住民間の協働が推進される一方、議会－住民間の協働はなかなか進まず→二元代表制の不均衡、議会の機能不全

議会における市民参加を推進させて、ローカル・ガバナンスを再構築すべく、以下の三つの取り組みを提案

- ・地域課題を持ち寄る会
- ∴議員の強みは問題発見能力
- ・テーマ別政策討論会
- ∴会派・個人の意見を主張できるうえに三鷹市において現実的に実現可能
- ・議会報告会
- ∴そもそも議会には説明責任アリ
- +αとして、議会事務局の後方支援強化

## 2 論文の意義

本論文の意義は三つあると考えている。まず協働という行政―住民間の行政サービス執行時における協働が想定されることの多いなか、政策形成過程に着目し、行政―住民間だけではなく、議会を含めて論じた点である。従来の協働は明らかに議会を視野に入れずに論じられてきた。しかし、地方分権化が進むなか、地域の担い手として議会を含めることによって、あるいは行政とは別の範疇に分けることによって、ローカル・ガバナンスの再構築まで概念を広げて考察をすることができた。

次に、「協働」という一般的に肯定的なイメージを持たれる言葉の裏側では、二元代表制としての行政と議会の不均衡を生むという負の側面に着目したことである。もちろん、行政における市民参加、協働そのものに非があるというのでは決してない。行政における協働もやらざるを得ないというのが実情だが、市民にとっては負担や責任こそ増すものの、地域の担い手としての自覚が芽生え、地域愛を育む要因となる点では望ましいものである。しかし、問題は行政と議会間の協働格差である。ただでさえ、議会の機能不全や住民からの不信感が募るなか、議会改革をせざるを得ないときがもうすぐそこにきている。江藤は「議会は蚊帳の外に置かれている」と指摘したが、行政において市民参加が進むことで、本来住民の声を代表して届ける議員の役割はどうなるのか、という強い問題意識があったからこそ、最後まで調査を続けられたといっても過言でない。

最後に、三鷹市の市議会議員や行政職員、市民団体の方々などさまざまなアクターへのヒアリング調査を通じて、等身大の三鷹市を論じることができた点である。三鷹市は先進自治体として名高く、『日経グローバル』のみならず、外部評価は極めて高いものがある。しかし、三鷹市の各関係者に話を聞いてみると、形式的なものに過ぎず、実態を伴わないことも少なくないという。参考文献に振り廻されすぎることなく、三鷹の実情を把握することができたと感じている。また、先行研究から成功事例や理想的なモデルばかりを提示して、それをいざ別の自治体で実施しようとするとう実現可能性に乏しいことが往々にしてある。本論文は、最終的に議会への市民参加の手法として三つほど提示したが、最後まで現実的に実現可能性のある提案になるよう心がけたつもりである。最終提言をする際に、ステークホルダーの認識を踏まえたうえで考察を重ねた点は本論文の重大な意義である。

本論文は、議会の存在こそがローカル・ガバナンスを構築するうえで不可欠なアクターであるということを念頭に論じたものである。その意味では、地方議会議員がいかにして地域の担い手たりうるかを考察したため、議員に近いスタンスであることは否めない。ただ、それは本来議員には果たすべき役割と責任があるという期待の裏返しでもあり、また市民の議会に対する関心の低さに一種のもどかしさを感じていたからでもある。議会改革が進展し、議員の意識が改善されることも重要だが、併せて市民の責任についても言及したい。議員は市民によって選挙される以上、市民の代表である。よりよい地方自治を実現するためにも、世間のイメージに流されることなく、市民が自らの目で議会や議員活動をチェックする必要がある。そのためにも、「議会の見える化」は不可欠な要素である。

近年は若者の投票率の低下が叫ばれているが、この論文を機に大学生などの若年層に地方自治や地方議会・議員への関心を高めてもらえれば筆者の本望である。それこそが地方自治の本旨である「住民自治」と「団体自治」を拡充するために重要な要素であるからだ。

### 3 謝辞

本論文の作成にあたって、「自治基本条例みたか市民の会」森重さま・中嶋さまには大変お世話になりました。三鷹市民でもなく、一学生に過ぎない私を温かく迎え入れてくれたことに非常に感謝しています。2014年12月11日には、市民の会の忘年会にお声をかけていただき、ありがとうございました。市民の会の定例会ではみなさまの議論についていくことで精一杯でした。だからこそ、議会改革検討委員会の傍聴や本論文作成に向けて文献調査に最後まで意欲的に取り組むことができました。議会改革検討委員会の傍聴の際には、田中さまにお世話になりました。早稲田大 OB の内中さま、小宮さま、元三鷹市議会議員の齊藤さま、そのほか市民の会メンバーの方々には、アンケートへのご協力だけでなく、さまざまなアドバイスをいただき感謝しています。また、三鷹市市民協働センターの高橋さまには、論文作成の初期段階で便宜を図っていただき、誠に感謝申し上げます。

そして、アンケートにご協力いただいた三鷹市議会議員の各会派代表者のみなさま、特にヒアリングにご協力いただいた議員の方々には感謝の想いで一杯です。日々の議会活動でお忙しいなか、貴重なお時間を割いていただき、論文作成に有意義な調査を行うことができました。また、調布市議会議員の方々にもお話を伺えたことが、三鷹市議会議員の方々にはヒアリングを行ううえでも大変参考になりました。同じく感謝申し上げます。

さらに、議会事務局や企画部、総務部の三鷹市職員の方々にも大変お世話になりました。メール及び電話でのやりとりやヒアリング、さらには関連資料のご提供やアドバイスなど、親身に協力してくださったみなさまのおかげで何とか論文を完成させることができました。

ローカル・ガバナンス論の授業でお世話になった土屋耕平先生にも感謝申し上げます。土屋先生の助言がなければ本論文の道筋が見えないまま、途方に暮れていたと思います。草稿完成後も添削していただき、最後まで書きごたえのある論文にすることができました。

最後になりましたが、浦野先生を筆頭に浦野ゼミのみなさまには本当に感謝しています。卒業論文作成にあたっては、浦野ゼミの仲間との同じ学生目線での悩み相談や、とりとめのない話が本論文の幹になっていると思います。本論文が完成するまでに幾度となく行われた卒業論文進捗状況の報告会では、忌憚のない意見のおかげで気づかされるが多々ありました。特に、浦野先生には最後までご迷惑をおかけしました。何が何でも「協働」というテーマにこだわり、本論文のテーマを一向に変えようとしないうわがままを受け入れていただいたことには感謝をしてもしきれません。おかげさまで学生時代に最も強い問題意識や関心のあるテーマで卒業論文という大学時代の集大成を飾ることができました。浦野ゼミのみんなと学んだことは大学生生活の一番の思い出です。ありがとうございました。

本当に多くの方々を支えられて本論文を執筆できたことに、心から感謝の意を表します。

～参考文献一覧～

会津若松市議会(2014)「議会からの政策形成～議会基本条例で実現する市民参加型政策サイクル～」  
(2014.12.13 閲覧)

[http://www.city.aizuwakamatsu.fukushima.jp/docs/2012092500014/files/26gikaishisatsu\\_youshiryou.pdf](http://www.city.aizuwakamatsu.fukushima.jp/docs/2012092500014/files/26gikaishisatsu_youshiryou.pdf)

荒木昭次郎(1990)『参加と協働—新しい市民=行政関係の創造—』ぎょうせい

荒木昭次郎(2012)『協働型自治行政の理念と実際』敬文堂

磯崎初仁・金井利之・伊藤正次(2014)『ホーンブック 地方自治 [第3版]』北樹出版

市川虎彦(2010)「新しい住民参画の技法と政策決定」(pp.215-228) 岩崎信彦、矢澤澄子  
監修『地域社会学講座 第3巻 地域社会の政策とガバナンス』東信堂

伊藤正次(2014)「自治体の政治機構」(pp.57-68) 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次(2014)  
『ホーンブック 地方自治 [第3版]』北樹出版

今井照(2006)『自治体のアウトソーシング』学陽書房

今村都南雄(2013)「『議事機関』よりも『議決機関』か」(pp.42-43) 日本経済新聞社産業  
地域研究所『日経グローバル』(No.214 2013.2.18)

上田誠(2012)「二代表制と議会の権能」(pp.40-64)真山達志編著『ローカル・ガバメント  
論—地方行政のルネッサンス—』ミネルヴァ書房

牛山久仁彦(2011-a)「行政・住民の協働と分権型まちづくり」(pp.16-26)『都市社会研究』  
第3号 (2014.12.13 閲覧)

[http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/157/742/d00033649\\_d/fil/003.pdf](http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/157/742/d00033649_d/fil/003.pdf)

牛山久仁彦(2011-b)「住民主体のまちづくりのために～協働の政策形成」(pp.10-13)

『アカデミア』98号 (2014.12.13 閲覧) [www.jamp.gr.jp/academia/pdf/98/98\\_05.pdf](http://www.jamp.gr.jp/academia/pdf/98/98_05.pdf)

内仲英輔(2006)『自治基本条例をつくる「みたか市民の会」がめざしたもの』自治体研究社

江藤俊昭(2004)『協働型議会の構想』信山社

江藤俊昭(2010)『増補版 自治を担う議会改革—住民と歩む協働型議会の実現—』イマジン出版

江藤俊昭(2011)『地方議会改革—自治を進化させる新たな動き—』学陽書房

NPO 法人市民討議会推進ネットワーク(CDPN)ホームページ(2014.11.20 閲覧) <http://cdpn.jp/>

NPO 法人みたか市民協働ネットワーク(2009)『市民の協働推進ハンドブック』

大本圭野(2010)「自治先進都市三鷹はいかに築かれたか (上)」東京経大会誌第267号  
(2014.11.29 閲覧)

[http://repository.tku.ac.jp/dspace/bitstream/11150/732/1/keizai267-14.pdf#search='%E8%87%AA%E6%B2%BB%E5%85%88%E9%80%B2%E9%83%BD%E5%B8%82%E4%B8%89%E9%B7%B9'](http://repository.tku.ac.jp/dspace/bitstream/11150/732/1/keizai267-14.pdf#search=%E8%87%AA%E6%B2%BB%E5%85%88%E9%80%B2%E9%83%BD%E5%B8%82%E4%B8%89%E9%B7%B9)

大本圭野編著(2012)『わが町はいかにして先進自治体となったか—交響する地域自治と生活  
保障』日本経済評論社

大森彌(1999)『分権改革と地方議会』ぎょうせい



- 小田切康彦(2014)『行政—市民観協働の効用—実証的接近』法律文化社  
自治体議会改革フォーラムホームページ (2014.11.20 閲覧) <http://www.gikai-kaikaku.net/>
- 片山善博(2013)「地方議会への違和感 住民を脇に追いやる閉鎖性」(pp.44-45) 日本経済新聞社産業地域研究所『日経グローバル』(No.227 2013.9.2)
- 北川正恭(2013)「会派の壁を越えた取り組みを 大津市議会にみる実質的改革」(pp.2-3) 日本経済新聞社産業地域研究所『日経グローバル』(No.234 2013.12.16)
- 清原慶子・淡路富男(2010)『三鷹がひらく自治体の未来—品格ある都市をめざして—』三鷹市河野康之(2003)「『みたか市民プラン 21 会議』—協働型市民参加の試み—」(pp.32-33) 『自治体 Express』LEC 東京リーガルマインド 法律文化 2003 年 2 月号(2014.12.10 閲覧) [http://www.lec-jp.com/h-bunka/item/v224/pdf/200302\\_32.pdf#search='%E7%A9%B6%E6%A5%B5%E3%81%AE%E5%B8%82%E6%B0%91%E5%8F%82%E5%8A%A0+%E4%B8%89%E9%B7%B9'](http://www.lec-jp.com/h-bunka/item/v224/pdf/200302_32.pdf#search='%E7%A9%B6%E6%A5%B5%E3%81%AE%E5%B8%82%E6%B0%91%E5%8F%82%E5%8A%A0+%E4%B8%89%E9%B7%B9')
- 後藤仁(2009)『二代表制と議員・議会—活力創造の方策』地域科学研究会  
斎藤大輔(2014)「市民参画に基づく総合計画の策定—三鷹市における総合計画—」(pp.167-209) 玉村雅敏監修『総合計画の新潮流—自治体経営を支えるトータル・システムの構築—』公人の友社
- 榊原秀訓(2013)「議会改革・議会内閣制・ボランティア議会と住民の役割」(pp.97-127) 日本地方自治学会編『「新しい公共」とローカル・ガバナンス』敬文堂
- 佐々木信夫(2009)『地方議員』PHP 研究所  
佐々木信夫・外山公美・牛山久仁彦・土居丈朗・岩井奉信(2011)『現代地方自治の課題』学陽書房
- 自治基本条例みたか市民の会ホームページ (2014.11.29 閲覧) <http://jichimitaka.jimdo.com/>
- 自治体学会議員研究ネットワーク(2013-a)「議会改革—住民自治の実践へ時代を切り開け—」(pp.42-43) 日本経済新聞社産業地域研究所『日経グローバル』(No.217 2013.4.1)
- 自治体学会議員研究ネットワーク(2013-b)「議会改革—住民の直接参加と共存・協働を—」(pp.38-39) 日本経済新聞社産業地域研究所『日経グローバル』(No.223 2013.7.1)
- 自治体学会議員研究ネットワーク(2013-c)「議会改革—議会報告会を住民参加のきっかけに—」(pp.38-39) 日本経済新聞社産業地域研究所『日経グローバル』(No.224 2013.7.15)
- 篠藤明德(2006)『まちづくりと新しい市民参加—ドイツのプラーヌクスツェレの手法—』イマジン出版
- 社会経済生産性本部(2003)『地方議会と住民参加—これからの地方自治体のあり方をめぐって—』社会経済生産性本部
- 新川達郎(2013)「ローカル・ガバナンスにおける地方自治体の議会改革」(pp.61-96) 日本地方自治学会編『新しい公共とローカル・ガバナンス』敬文堂
- 関谷昇(2008)「自治体議会の再生を」千葉まちづくりサポートセンター『ピーナッツ通信』45 号(2014.12.13 閲覧) [http://www.sekiyanoboru.com/essay\\_on\\_a\\_local\\_assembly.pdf](http://www.sekiyanoboru.com/essay_on_a_local_assembly.pdf)

全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査」(2014.11.20 閲覧)

[http://www.si-gichokai.jp/official/research/jittai25\\_1/](http://www.si-gichokai.jp/official/research/jittai25_1/)

総務省(2005)『分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—』

(2014.12.12 閲覧) [http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/050415\\_k04.html](http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/050415_k04.html)

田尾雅夫(2011)『市民参加の行政学』法律文化社

高橋秀行・佐藤徹編著(2013)『新説 市民参加〔改訂版〕』公人社

玉野和志(2007)「コミュニティからパートナーシップへ—地方分権改革とコミュニティ政策の転換」(pp.32-48) 羽貝正美編著『自治と参加・協働—ローカル・ガバナンスの再構築』学芸出版社

玉野和志(2010)「90年代以降の分権改革と地域ガバナンス」(pp.135-153) 岩崎信彦、矢澤澄子監修『地域社会学講座 第3巻 地域社会の政策とガバナンス』東信堂

地方分権推進本部(2000)「スタート!地方分権—うるおいと真の豊かさを実感できる地域づくりに向けて—」(2014.12.10 閲覧) [www.bunken.nga.gr.jp/data/link/start.pdf](http://www.bunken.nga.gr.jp/data/link/start.pdf)

辻山幸宣編著(1999)『住民・行政の協働』ぎょうせい

辻山幸宣編著(2006)『新しい自治のしくみづくり』ぎょうせい

辻山幸宣(2012-a)「議会は誰をどのように代表するか」(pp.40-41) 日本経済新聞社産業地域研究所『日経グローバル』(No.205 2012.10.1)

辻山幸宣(2012-b)「議会の影が薄い地方制度」(pp.42-43) 日本経済新聞社産業地域研究所『日経グローバル』(No.206 2012.10.15)

辻山幸宣(2012-c)「議会は住民にとってどのような存在か」(pp.46-47) 日本経済新聞社産業地域研究所『日経グローバル』(No.207 2012.11.5)

露本康裕(2013)「議会事務局におけるシンクタンク機能の設置」(pp.109-112) 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム『議会改革白書 2013年版』生活社

内閣府(2014)『高齢社会白書(平成26年版)』(2014.12.14 閲覧)

[http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2014/zenbun/26pdf\\_index.html](http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2014/zenbun/26pdf_index.html)

内閣府経済社会総合研究所(2010)「次世代型協働による総合計画の策定」(2014.12.15 閲覧)

[http://www.esri.go.jp/jp/archive/e\\_rnote/e\\_rnote020/e\\_rnote013\\_01.pdf#search='%E3%83%89%E3%82%A4%E3%83%84%E5%9E%8B%E5%8D%94%E5%83%8D](http://www.esri.go.jp/jp/archive/e_rnote/e_rnote020/e_rnote013_01.pdf#search='%E3%83%89%E3%82%A4%E3%83%84%E5%9E%8B%E5%8D%94%E5%83%8D)

中尾修(2013)「議会の広報広聴機能を果たす議会報告会」(2014.12.15 閲覧)

<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=1141>

中道實・小谷良子(2013)『地域再生の担い手たち—地域住民・自治体職員・地方議会議員の実証分析』ナカニシヤ出版

中邨章(2007)『自治体主権のシナリオ—ガバナンス・NPM・市民社会』芦書房

中邨章監修(2012)『自治体議会の課題と争点—議会の改革・分権・参加』芦書房

中村健(2014)「住民意識とのズレ—議会改革のその先」(pp.46-47) 日本経済新聞社産業地域研究所『日経グローバル』(No.241 2014.4.7)

- 中村健(2014)「熟議や討議ができない議会～話し合いの「見える化」を」(pp.46-47) 日本経済新聞社産業地域研究所『日経グローバル』(No.243 2014.5.5)
- 中村健(2014)「人が集まらない議会報告会～関心を持ってもらうには」(pp.112-113) 日本経済新聞社産業地域研究所『日経グローバル』(No.244 2014.5.19)
- 中村健(2014)「議会活動と議員選挙～選択基準を自ら変える」(pp.74-75) 日本経済新聞社産業地域研究所『日経グローバル』(No.246 2014.6.16)
- 西尾隆(2002)「協働型市民・住民論」(pp.55-97) 武藤博己編『分権社会と協働』ぎょうせい
- 日本経済新聞社産業地域研究所(2014)「全国市区の経営革新度調査 厚木市、僅差で三鷹市を抜き初のトップに」(pp.10-31)『日経グローバル』(No.237 2014.2.3)
- 日本経済新聞社産業地域研究所(2014)「変わり始めた議会事務局 議会改革、欠かせぬパートナーに」(pp.10-23)『日経グローバル』(No.242 2014.4.21)
- 日本経済新聞社産業地域研究所(2014)「議会改革度 トップは四日市(三重) 会津若松(福島)、高山(岐阜)が続く」(pp.10-25)『日経グローバル』(No.246 2014.6.16)
- 日本地方自治学会編(2013)『参加・分権とガバナンス』敬文堂
- 羽貝正美(2007-a)「基礎自治体の新しい地平—参画と協働によるローカル・ガバナンスの刷新と自治体再構築」(pp.8-30) 羽貝正美編著『自治と参加・協働—ローカル・ガバナンスの再構築』学芸出版社
- 羽貝正美(2007-b)「住民参加型自治への展望」(pp.259-263) 羽貝正美編著『自治と参加・協働—ローカル・ガバナンスの再構築』学芸出版社
- 濱本真輔(2010)「地方議会の現状」(pp.131-146) 辻中豊・伊藤修一郎編著『ローカル・ガバナンス—地方政府と市民社会—』木鐸社
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム(2009)『議会改革白書 2009年版』生活社
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム(2010)『議会改革白書 2010年版』生活社
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム(2011)『議会改革白書 2011年版』生活社
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム(2013)『議会改革白書 2013年版』生活社
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム(2014)『議会改革白書 2014年版』生活社
- 福嶋浩彦(2014)「議会基本条例で何が変わるのか 問われる議員間討論と住民参加」(pp.2-3) 日本経済新聞社産業地域研究所『日経グローバル』(No.235 2014.1.8)
- ペーターC. ディーネル. 篠藤明德訳 (2012)『市民討議による民主主義の再生—プラヌンクスツェレの特徴・機能・展望』イマジン出版
- 牧瀬稔(2013)「議員提案条例に住民意思反映 住民投票は議会軽視ではない」(pp.46-47) 日本経済新聞社産業地域研究所『日経グローバル』(No.211 2013.1.9)
- 牧瀬稔(2013)「住民無視の議会基本条例も 住民の関与が条例の基本」(pp.42-43) 日本経済新聞社産業地域研究所『日経グローバル』(No.212 2013.1.21)
- 増田正(2006)「地方議会への市民参加」(pp.86-102) 原田寛明監修・佐藤徹編『地域政策と市民参加「市民参加」への多角的アプローチ』ぎょうせい

松井真理子（発行年不明）「自治体における市民と議会との協働～四日市市民協働研究会の事例から～」(2014.12.14 閲覧) [www.geocities.jp/ssk21ww/shimin-gikai-kyodo.pdf](http://www.geocities.jp/ssk21ww/shimin-gikai-kyodo.pdf)

松下啓一(2009)『市民協働の考え方・つくり方』萌書房

松下啓一・今野照美・飯村恵子(2011)『つくろう議員提案の政策条例—自治の共同経営者を  
目指して—』萌書房

松下啓一(2013)『協働が変える役所の仕事・自治の未来』萌書房

松田憲忠(2008)「市民参加の可能性とガバナンス」(pp.35-52) 山本啓編(2008)『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局

真山達志編著『ローカル・ガバメント論—地方行政のルネッサンス—』ミネルヴァ書房

三鷹市(2006)『広報みたか(号外)』「自治基本条例特集号」(2006.4.30)

三鷹市(2007-a)『三鷹市自治基本条例ハンドブック～市民自治による協働のまちづくりを  
目指して～』

三鷹市(2007-b)『三鷹市団塊世代の社会参加等に関するアンケート調査報告書』

三鷹市(2011-a)『広報みたか』(No.1454 2011.7.3) 5 面 (2014.12.15 閲覧)  
<http://www.city.mitaka.tokyo.jp/koho/2011/20110703/05.pdf>

三鷹市(2011-b)『第 4 次三鷹市基本計画策定に向けた市民満足度・意向調査報告書』

三鷹市(2011-c)『第 4 次三鷹市基本計画策定に向けた団体意向調査報告書』

三鷹市(2013)『三鷹市自治体経営白書「創造的な自治体経営」を目指して』

三鷹市(2014)『広報みたか』(No.1521 2014.4.20) 1 面 (2014.12.15 閲覧)  
<http://www.city.mitaka.tokyo.jp/koho/2014/20140420/01.pdf>

三鷹市議会(2010)『みたか議会だより』(第 275 号 平成 22 年 11 月 7 日)

三鷹市議会(2011)『みたか議会だより』(第 276 号 平成 23 年 1 月 23 日)

三鷹市議会(2011)『みたか議会だより』(第 277 号 平成 23 年 4 月 29 日)

三鷹市市民協働センターホームページ (2014.12.15 閲覧) <http://www.collabo-mitaka.jp/>

三鷹市生活環境部コミュニティ文化課(2011)『三鷹市の市民参加と協働のまちづくり歴史年表』

三鷹市青年会議所(2009)「無作為抽出方式によるまちづくりディスカッションの試み」  
あしたの日本を創る協会『まち むら』103 号 (2014.12.15 閲覧)  
<http://www.ashita.or.jp/publish/mm/mm103/mm103-2-7.htm>

三鷹市ホームページ (2014.12.15 閲覧) <http://www.city.mitaka.tokyo.jp/>

「議会改革検討委員会(第 2 期)」「検討課題」(2014.12.15 閲覧)  
[http://www.gikai.city.mitaka.tokyo.jp/reform/20131119kaikaku\\_kentou.pdf](http://www.gikai.city.mitaka.tokyo.jp/reform/20131119kaikaku_kentou.pdf)

『第 4 次基本計画策定に向けた「みたかまちづくりディスカッション」実施報告書』(2012)  
「第 1 章 第 4 次三鷹市基本計画と『まちづくりディスカッション』」(2014.12.15 閲覧)  
[http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c\\_service/031/attached/attach\\_31069\\_2.pdf](http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/031/attached/attach_31069_2.pdf)

「第 5 章 資料編 II～IV」(2014.12.15 閲覧)  
[http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c\\_service/031/attached/attach\\_31069\\_7.pdf](http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/031/attached/attach_31069_7.pdf)

- 「三鷹市自治基本条例」(2014.12.15 閲覧)  
[http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c\\_service/003/attached/attach\\_3885\\_3.pdf](http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/003/attached/attach_3885_3.pdf)
- 「三鷹市統計データ 2014」 「人口」(2014.12.15 閲覧)  
[http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c\\_service/011/attached/attach\\_11815\\_1.pdf](http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/011/attached/attach_11815_1.pdf)
- 『三鷹を考える基礎用語辞典』  
 「1. 基礎データ」「地勢」(2014.12.15 閲覧)  
[http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c\\_service/011/011158.html](http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/011/011158.html)
- 「10. 自治と参加」「市民参加と協働」(2014.12.15 閲覧)  
[http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c\\_service/011/attached/attach\\_11152\\_1.pdf](http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/011/attached/attach_11152_1.pdf)
- 『三鷹を考える論点データ集 2014』  
 「第 8 部：市民自治のまちをつくる」  
 「1. 協働によるまちづくりを推進する」(2014.12.15 閲覧)  
[http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c\\_service/048/attached/attach\\_48730\\_1.pdf](http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/048/attached/attach_48730_1.pdf)
- 「2. 市民参加を進める」(2014.12.15 閲覧)  
[http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c\\_service/048/attached/attach\\_48731\\_1.pdf](http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/048/attached/attach_48731_1.pdf)
- みたか市民プラン 21 会議(2001)『みたか市民プラン 21 会議活動報告書「こんな三鷹にしたい」』  
 三鷹青年会議所(2006)『みたかまちづくりディスカッション 2006 実施報告書』(2014.12.15 閲覧) [http://www.collabo-mitaka.jp/news/pdf/01\\_huoushi.pdf](http://www.collabo-mitaka.jp/news/pdf/01_huoushi.pdf)
- 三鷹ネットワーク大学ホームページ(2014.11.29 閲覧) <https://www.kouza.mitaka-univ.org/>
- 宮川斎(発行年不明)「市の基本構想・基本計画策定への市民参加」(2014.12.12 閲覧)  
[http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/prdl/jsrd/norma/n244/n244\\_01-03-02.html](http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/prdl/jsrd/norma/n244/n244_01-03-02.html)
- 武藤博己編(2000)『政策形成・政策法務・政策評価』(シリーズ図説・地方分権と自治体改革④) 東京法令出版
- 武藤博己編(2002)『分権社会と協働』ぎょうせい
- 宮崎伸光編(2000)『議会改革とアカウンタビリティ』(シリーズ図説・地方分権と自治体改革⑤) 東京法令出版
- 村松岐夫・伊藤光利(1988)『地方議員の研究』日本経済新聞社
- 柳至(2010)「地方政府における外部委託の状況」(pp.77-94) 辻中豊・伊藤修一郎編著  
 『ローカル・ガバナンス—地方政府と市民社会—』木鐸社
- 山本啓(2014)『パブリック・ガバナンスの政治学』勁草書房
- 四日市市議会ホームページ(2014.11.20 閲覧)  
<http://www5.city.yokkaichi.mie.jp/menu7850.html>
- 若杉英治(2012)『協働型事業における行政と市民との関係性—日米中比較を通じて—』学術出版社
- 早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会(2014)『あなたにもできる議会改革—改革ポイントと先進事例—』第一法規